



Definiendo a las víctimas del terrorismo¹

Defining the victims of the terrorism

LINDA MARCELA CORTÉS SÁNCHEZ*

lindamarcelacortes@gmail.com

RESUMEN

Si el terrorismo afecta derechos de las personas, los derechos de las víctimas son un elemento crucial a considerar para normalizar un país después de una crisis. Sin embargo, definir qué es una víctima de terrorismo era una tarea prioritaria antes que ninguna otra consideración, debido a los vacíos de una definición consensual de víctimas a través de los conceptos legales de terrorismo. Es obvio decir quién es víctima del terrorismo después de ver en las noticias la destrucción que causan las bombas, pero es la retórica política la que define quién puede considerarse víctima. No es lo mismo una víctima de un bombardeo en Libia que una víctima del conflicto armado en Colombia donde se usan las violaciones masivas a derechos humanos como método terrorista. Estos ejemplos muestran que definir víctimas de terrorismo requiere un diálogo y un acuerdo político porque es un dilema, a su vez, definir qué es terrorismo. Esta pieza de investigación analiza diferentes definiciones de la legislación internacional y doméstica, incluyendo la que aporta la salud pública, una de las más pertinentes. En sí, pretende demostrar los desafíos que presenta el derecho antiterrorista como nueva rama del derecho internacional al cambiar lentamente y bajo la retórica política las nociones básicas del derecho internacional humanitario.

PALABRAS CLAVE: víctimas, derechos de las víctimas, derechos humanos, terrorismo, legislación internacional, derecho antiterrorista, derecho internacional humanitario.

Fecha de recepción: 05/08/2011

Fecha de aceptación: 28/09/2011

SUMMARY

If terrorism affects the rights of individuals, the rights of victims are a crucial element to be considered to get the normal conditions of a country after a crisis. However, defining what a terrorism victim means, it was a priority task before any other consideration due to legal vacuums of a consensual definition of victims through the legal concepts of terrorism. It is clear to say who a victim of terrorism is after watching on the news, the destruction left by bombing but it is the politic rethoric that defines who is considered to be a victim. It is not the same, a victim of a bombing in Libia to a victim of the armed conflict in Colombia that uses the massive violations to human rights with terrorist methods. These examples show that defining victims of terrorism requires a dialogue and a politic agreement since it is also a dilemma to define what terrorism is. This part of research analyses different international and domestic legal definitions, including the definition of public health, one of the most relevant. In fact, it pretends to demonstrate the challenges of the antiterrorist right as a new branch of the international law when changing slowly and under the politic rethoric, the basic notions of the international human right law.

KEYWORDS: victims, rights of victims, human rights, terrorism, international law, antiterrorist right, international human right law.

1. Este ensayo corresponde al producto del informe final del proyecto de investigación de la maestría que adelanta en la Universidad de Toronto, Canadá.

* Abogada y estudiante de tercer ciclo, LLM Candidata de la Universidad de Toronto.



Introducción

Inicialmente, mi intención era reflexionar sobre los derechos de las víctimas del terrorismo. Si el terrorismo afecta derechos de las personas, los derechos de las víctimas son un elemento crucial a considerar para normalizar un país después de una crisis. Sin embargo, definir qué es una víctima de terrorismo era una tarea prioritaria teniendo en cuenta que es la propuesta de esta investigación, originalmente escrita en inglés. Kent Roach, asesor del gobierno de Canadá y profesor en antiterrorismo con enfoque humanitario de la Universidad de Toronto, consideró que esto era ya un aspecto suficiente para una disertación. Por ello, este es el principal propósito de este documento, debido a los vacíos legales de una definición consensual de víctimas a través de los conceptos legales de terrorismo.

Es obvio decidir quién es víctima del terrorismo después de ver en las noticias la destrucción causada por las bombas, pero es la retórica política la que define quién es considerado una víctima. Por ejemplo, Estados Unidos no reconoce como víctimas de terrorismo el número indiscriminado de civiles muertos y lesionados por sus bombas en Libia, en 1986, por considerarlos daños colaterales legítimos a pesar de que la sexta comisión de las Naciones Unidas y la comunidad internacional están en desacuerdo con esta posición; es más, argumentó que El Dorado, como se llamó dicha misión, no fue un

ataque terrorista del todo aunque los medios usados fueron aterradores e ilegales desde la perspectiva del derecho internacional.² Otro ejemplo: algunas víctimas recibieron compensaciones después del bombardeo americano en África del Este en 1998. Un programa americano indemnizaba la última esposa o compañera permanente de las personas nativas que murieron y vivían o trabajaban enseguida de la Embajada, olvidando que también eran víctimas otras esposas porque en dicho país la poligamia es permitida por el derecho de familia.³

Otro ejemplo difícil es el caso colombiano. Los grupos rebeldes fueron declarados terroristas *per se* en las listas internacionales después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos. Este cambio de terminología de conflicto armado a terrorismo, modifica el contexto y la naturaleza de los conflictos a la luz del derecho internacional. Así, las guerrillas como rebeldes uniformados que deben actuar bajo las Convenciones de Ginebra, los mercenarios contratados para contraatacarlos intimidando también a los segmentos de población que no soportan financiera ni políticamente los objetivos de estos subgrupos, y los narcotraficantes envueltos en negocios con los dos anteriores, fueron catalogados como terroristas sin ninguna distinción.

En otro grupo están los agentes del Estado conectados con violaciones a derechos humanos en el mismo contexto del conflicto, en particular por

2. Paradójicamente, El Dorado es el término español utilizado para catalogar la misión de los conquistadores españoles y colonos en busca de aquel tesoro mitológico de oro indígena y otros minerales preciosos en Colombia y Perú. Más detalles acerca del bombardeo a Libia, en POLLACK, KENNETH M. *Arabs at War, Military Effectiveness 1948-1991*. Nebraska: University of Nebraska Press, 2002 and STANIK, JOSEPH T. *El Dorado Canyon: Reagan's Undeclared War with Qaddafi*. Annapolis: Naval Institute Press, 2003.

3. Ver más en HIRSCH, SUSAN. *In the Moment of Greatest Calamity, Terrorism, Grief and a Victim's Quest for Justice*. Princeton: Princeton Press, 2006.



ejecuciones extrajudiciales, tortura, desapariciones forzadas, desplazamientos, como una vía de aterrorizar individuos y poblaciones.

Entonces, hoy en día hay víctimas de terrorismo como consecuencia de violaciones masivas de derechos humanos producto de prácticas usadas por parte de todos los actores del conflicto para aterrorizar a la población y, a su vez, víctimas colaterales de las acciones legítimas contra el terrorismo realizadas por la fuerza pública. Esta diferenciación legalmente se presta para un tratamiento desigual debido al alto grado de impunidad y a los diferentes criterios que los procedimientos penales y administrativos imponen a los demandantes dependiendo de qué clase de víctimas son.

Este debate debe profundizarse en Colombia en razón a que la nueva ley de víctimas propone mecanismos para la justicia inmediata aplicables a aquellas víctimas del conflicto armado después de 1985, y no desde 1964 como inicialmente fue propuesto. El gobierno colombiano, lógicamente, arguye que no puede aceptar abiertamente el abuso de la fuerza del poder (terrorismo de Estado) cometido por ninguno de sus agentes contra civiles, ni los daños colaterales de sus operaciones legales, si bien la ley trata de esbozar mecanismos de reparación y compensación para víctimas de los mercenarios que negociaron su reinserción algunos años antes o de los nuevos grupos armados que se están formando al lado de la ley. Esto modifica el proyecto original, sin considerar el consenso previo que hubo entre las víctimas reales del terrorismo, la academia, las organizaciones civiles, políticos reputados y repre-

sentantes de las principales instituciones públicas de derechos humanos existentes en Colombia, durante los dos años de debates serios financiados con fondos de las Naciones Unidas.

Estos ejemplos muestran que definir víctimas de terrorismo requiere un diálogo y un acuerdo político porque es un dilema, a su vez, definir qué es terrorismo. Desde una perspectiva comparativa, terrorismo puede considerarse una guerra, un crimen y algo entre ambos⁴, pero en derecho internacional y también doméstico existen solo víctimas de crímenes de guerra y víctimas de crímenes en general. Como resultado, esta pieza de investigación se ocupa de estudiar las posibles definiciones teóricas y retóricas de víctimas dentro de los contextos legales en los cuales el terrorismo ha sido criminalizado.

Por la naturaleza de esta publicación a la cual he sido invitada, el material está organizado en dos secciones: en la primera exploro definiciones de víctimas a través de las observaciones teóricas del derecho antiterrorista internacional y otros instrumentos legales internacionales, observando el contexto legal del terrorismo durante los conflictos armados; en la segunda analizo las definiciones de víctimas en algunas leyes domésticas antiterroristas, especialmente para incluir la definición colombiana y la definición desde la salud pública que muestra algo totalmente diferente. Finalmente, concluyo con una definición personal como una forma de integrar las principales ideas de este escrito.

4. ACKERMAN, BRUCE. The Emergency Constitution. (2004) 113 Yale J.L. 1011, pp. 1033, in Roach, Kent, *Comparative anti-terrorism law and policy*. University of Toronto, 2008. Textbook's cases.



Es de resaltar que desde el exterior es muy difícil la investigación del tema porque hay que basarse en las páginas web colombianas y gran parte de los datos y estadísticas del país son inalcanzables desde los servidores internacionales; además, muchos materiales valiosos incluyendo los proyectos de ley de víctimas, sus debates y conceptos fundamentales no se logran consultar, lo que imposibilita refinar ciertos aspectos del debate alrededor del terrorismo de Estado, que seguramente los lectores residentes en Colombia pudieron apreciar más. Espero que el resultado de este esfuerzo pueda contribuir al entendimiento sobre los retos que la legislación antiterrorista está enfrentando como una nueva rama del derecho internacional, especialmente en las definiciones objeto de este documento.

Definiendo víctimas del terrorismo en el Derecho Internacional

Víctimas y las Convenciones de la ONU sobre antiterrorismo

Las definiciones legales contenidas en los instrumentos internacionales antiterroristas son el primer enfoque para definir a las víctimas de terrorismo. Como no hay consenso sobre qué es terrorismo de hecho, el enfoque teórico de las víctimas debe ser considerado en diferentes vías. De acuerdo con la Convención sobre la Prevención de



Desde una perspectiva comparativa, terrorismo puede considerarse una guerra, un crimen y algo entre ambos, pero en derecho internacional y también doméstico existen solo víctimas de crímenes de guerra y víctimas de crímenes en general.

Actos de Terrorismo (1971), los actos terroristas son crímenes contra las personas o actos anexos de extorsión que han tenido una importancia internacional.⁵ Desde este concepto, víctimas son aquellas personas que en general han sido escogidas como blanco de los terroristas para realizar actos que tengan un impacto internacional. Siguiendo las ideas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito⁶, víctimas de

5. NGUYEN QUOC (+), DINH; PATRICK DAILLIER et ALAIN PELLET. *Droit international public*, 6e édition entièrement refondue, Paris, l. g. d. j., 1999, p. 637.

6. See UN Office on Drug and Crime website (2008). The original quote about terrorism is the peacetime equivalent of war crimes was also quote in two texts. SCHARF, MICHAEL. *Defining Terrorism as the Peacetime Equivalent of War Crimes*, a Case of too Much Convergence Between 2HL and ICL? 7 ILSA J. Int'l & Comp. L391 (2001). MARTIN, VANESSA and MARC OLIVIER BENOIT. *La Définition du Terrorism*, *Ibid.*



terrorismo son también el equivalente en tiempo de paz a las víctimas de crímenes de guerra, pero esto no considera que terrorismo pueda también ocurrir en tiempo de guerra. En contraste, la Convención Internacional para la Supresión de la Financiación del Terrorismo, ICSFF, (1999⁷), siendo comprensible sobre los factores intencionales que definen al terrorismo sin mencionar los motivos ideológicos, parece no discriminar entre víctimas si el terrorismo ocurre durante tiempo de paz o de conflicto armado. La Resolución expresamente introduce la idea del estatus de las víctimas del terrorismo en esta vía

death or serious bodily injured civilian, or any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.⁸

Desde este enfoque, terrorismo es un concepto cercano a la definición de guerra, y puede ser también una táctica de los crímenes de guerra. La definición, sin embargo, no dice que los militares combatientes puedan ser víctimas del terrorismo, pero esto es para proteger a los no combatientes y las fuerzas humanitarias. Un enfoque similar fue introducido por el Reporte de las Naciones Unidas del Alto Panel en Amenazas, Retos y Cambios (2004) que distingue entre víctimas de

terrorismo y víctimas de otros crímenes internacionales, tales como el tráfico de personas. En ambos contextos, terrorismo es todo acto intencional y desproporcionado que afecta civiles y no combatientes, para intimidar a la población o compeler una institución a hacer o abstenerse de hacer cualquier acto, por ejemplo, para obtener una ventaja sobre otros. Siendo los ataques terroristas un método de intimidación, es necesario examinar cuidadosamente la idea de terrorismo durante tiempo de paz y de conflictos armados. Si el terrorismo es cometido durante tiempos de paz por la fuerza pública, fuerzas armadas no oficiales, o criminales interesados en presionar instituciones o intimidar poblaciones, es considerado un crimen *per se* en las legislaciones y políticas domésticas. Si el terrorismo es parte del conflicto armado, las víctimas son consideradas bajo este enfoque como víctimas de crímenes de guerra⁹, de acuerdo con la identidad del perpetrador.

Algunas consideraciones particulares están en la anterior idea. Durante conflictos armados, los actores deben proteger a las víctimas de acuerdo con los parámetros de las convenciones de Ginebra, limitando la extensión de la violencia sobre enemigos y civiles.¹⁰ Marcar como terrorista cualquier combatiente no oficial es un enfoque diferente para distinguir beligerantes no oficiales de aquellos que están legalmente regulados por las convenciones de La Haya y de Ginebra.

7. <http://untreaty.un.org/english/Terrorism/Conv12.pdf> Section 1 (b).

8. Civiles muertos o seriamente lesionados corporalmente, o cualquier otra persona que no está tomando parte activa en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, es intimidar una población o compeler a un gobierno u organización internacional a hacer o abstenerse de hacer cualquier acto.

9. Article 51 parr. 5 (b) AP I. See also Article 8 of Rome Statute of ICL.

10. NGUYEN QUOC (+), DINH; PATRICK DAILLIER et ALAIN PELLET. *Droit international public*, p. 931.



Los nuevos enfoques para el terrorismo luego del 11 de septiembre dicen que los beligerantes no oficiales deberían ser perseguidos como terroristas porque sus actos están intentando compeler gobiernos o intimidar segmentos de población. Nguyen Quoc y otros doctrinantes de derecho internacional explican que los guerrilleros son combatientes autorizados y tienen los mismos derechos y deberes que las fuerzas públicas oficiales si usan abiertamente armas y uniformes identificables en un determinado territorio.¹¹ En contraste, fuerzas mercenarias y otras no oficiales sin uniformes no son combatientes legales; por consiguiente, pierden derechos que los protegerían en caso de ser prisioneros de guerra. De acuerdo con los autores mencionados, estos últimos serían condenables como terroristas bajo las leyes internacionales.¹² Por otro lado, si los agentes estatales cometen o facilitan violaciones a los derechos humanos, tales actos serían considerados terrorismo de Estado.

Si las víctimas del terrorismo son entonces víctimas de guerra, ellas deberían ser asistidas por las reglas propuestas en la Convención de Genuva relativa a la protección de personas civiles en

tiempo de guerra (1949) y sus dos protocolos subsiguientes.¹³ Ellos protegen civiles afectados, personas enfermas, mujeres embarazadas y ancianos, personas con discapacidades, menores de 15 años y periodistas que están particularmente expuestos a amenazas.¹⁴ El primer protocolo adicional proscribe cualquier acto criminal contra civiles durante conflictos armados; el segundo, también actos de terrorismo contra civiles durante conflictos armados no internacionales. Este último proscribe a su vez cualquier acto de violencia o amenaza cuyo propósito primario sea esparcir terror entre la población civil. Ambos protocolos adicionales han adquirido importancia recientemente en el Sexto Comité de las Naciones Unidas.¹⁵ Es también posible que un ataque terrorista dirigido solo a militares, afecte no intencionalmente civiles o no combatientes; esto es considerado daño colateral pero no terrorismo excepto si el enemigo necesita ser estigmatizado en frente de la opinión pública. Personalmente no creo en este concepto de daño colateral porque cada actor armado es consciente de la extensión de sus planes y armas de guerra.¹⁶

Porque el terrorismo es efectivamente un método, independientemente de la identidad de los perpe-

11. *Ibidem*, pp. 933 to 935.

12. *Ibidem*, p. 936.

13. <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/94.htm>. Additional I Protocol aims to protect Victims of International Armed Conflicts and Additional II Protocol aims to protect Victims of Non-International Armed Conflicts.

14. NGUYEN QUOC (+), DINH; PATRICK DAILLIER et ALAIN PELLET. *Óp. cit.*

15. UN Chronicle Sixth Committee Legal - Cloning Concerns; The Criminal Court - By Vikram Sura with Jonas Hagen.mht. 2008.

16. In fact, under the NEPA or North American Environmental Policy Act, every military program, project or weapon are subject to an environmental review or assessment to certificate their impact on human health, environment and natural resources. Council on Environmental Quality. Regulations for implementing the procedural provisions of the National Environmental Policy Act, 40 cfr. Parts 1500/1508, p. 1508.25. This text is fund in [www.whitehouse.gov/ceq] and [www.ceq.eh.doe.gov/nepa]. Linda Cortés. Environmental Assessments. University Externado de Colombia, p. 286.



Si el terrorismo es cometido durante tiempos de paz por la fuerza pública, fuerzas armadas no oficiales, o criminales interesados en presionar instituciones o intimidar poblaciones, es considerado un crimen *per se* en las legislaciones y políticas domésticas. Si el terrorismo es parte del conflicto armado, las víctimas son consideradas bajo este enfoque como víctimas de crímenes de guerra, de acuerdo con la identidad del perpetrador.

tradores o del contexto en el cual estos operan. Comparto la idea de algunos académicos que consideran útil encontrar una nueva definición de terrorismo desde los derechos de las víctimas.¹⁷ De hecho, los participantes del Reporte de las Naciones Unidas de 2004 observaron que el marco legal en este asunto es más fuerte que el enfoque criminal contra los actores no estatales.¹⁸ Sin embargo, este es un largo debate. Mientras algunos académicos como Coady, Primoraz y Walzer parecen justificar el terrorismo de Estado

en circunstancias extremas, otros como Blakesley, Van Boven y Giraldo reiteran que toda clase de terrorismo y crímenes en contra de la humanidad no tienen ninguna justificación moral o legal.¹⁹ El derecho a la defensa propia de los Estados o sus poblaciones no puede incluir el uso de personas inocentes como herramientas de guerra.²⁰

De otro lado, hay otra evidencia de que el derecho antiterrorista está cambiando las nociones clásicas del derecho internacional. La inclusión

17. ARNOLD, JEFFREY, PER ÖRTENWALL and others. A Proposed Universal Medical and Public Health Definition of Terrorism, in *Prehospital and Disaster Medicine*, Vol.18, No. 2, April - June 2003, 47 to 52; and MARTIN, VANESSA and MARC OLIVIER BENOIT, *La Définition du Terrorism*, *Ibid.*

18. Organisation des Nations Unies, "Un monde plus sûr: notre affaire à tous", Rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, décembre 2004, quoted by MARTIN, VANESSA and MARC OLIVIER BENOIT, *La Définition du Terrorism*, p. 41.

19. BLAKESLEY, CHRISTOPHER. *Terror and Anti-terrorism. A Normative and Practical Assessment*, Transnational Publishers, 2006, p. 213 and 224. Van Boven, Theo and others. Seminar on the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms. Limburg University, 1992, Introduction. Giraldo, Javier SJ, Colombia the Genocidal Democracy, Common Courage Press, 1996, *passim*.

20. BLAKESLEY, CHRISTOPHER. *Terror and Anti-terrorism*, p. 224.



de personas que no están tomando parte activa en las hostilidades en una situación de conflicto armado introduce un enfoque diferente para proteger personas más allá del estatus que el derecho internacional ofrece a militares no combatientes durante las hostilidades.²¹ De acuerdo con las Convenciones de Génova y otros instrumentos, los beligerantes o enemigos podrían considerar que los militares no combatientes son enemigos, inclusive. Ellos no son protegidos como otras personas —cuerpos diplomáticos, por ejemplo— pero al ser capturados tienen las mismas prerrogativas de los prisioneros de guerra. En esta categoría se incluye, usualmente, miembros de las Fuerzas Armadas en servicios administrativos sin el deber de usar uniformes, tales como el personal no combatiente, el cuerpo asesor legal de las fuerzas públicas, el cuerpo religioso y médico de las mismas fuerzas, y las personas no combatientes en misión como jueces, cuerpo gubernativo y trabajadores de cuello blanco.²² Según Fleck y Bother, el derecho internacional no los protege de ser objeto de algún ataque, a pesar de que tienen el derecho de defensa propia. Parece que esta “extra” para no combatientes que tienen algún nexo gubernamental proviene del enfoque americano de criminalizar

terrorismo internacional con leyes domésticas²³, que protege civiles americanos o militares no armados o fuera del deber de combate. Esto no discrimina si el ataque terrorista fue durante las hostilidades —como el caso del coronel James Rowe, asesinado en Manila en abril de 1989—, o durante tiempo de paz —como las bombas contra bases americanas en Europa, Filipinas o en otro lugar—. Con base en esta idea, los combatientes de grupos subnacionales que cometen asesinatos contra no combatientes americanos son considerados terroristas independientemente de sus móviles o motivos, y sus víctimas, víctimas de terrorismo. Finalmente, hay también excepciones. Según el derecho de gentes, el terrorismo no debería ser proscrito si se intenta para liberar un territorio soberano de cualquier fuerza extranjera de ocupación o de colonialismo contemporáneo.²⁴ Los perpetradores son los liberadores practicando su derecho a la resistencia. El mismo Sexto Comité de las Naciones Unidas, en el año 2005²⁵, reiteró que el derecho a la autodeterminación de los pueblos soberanos no puede en ningún caso ser denominado terrorismo. Sin embargo, esto no incluye pueblos indígenas u otras minorías que puedan reclamar por su autonomía.²⁶ Luego, el

21. FLECK, DIETER and MICHAEL BOTHE. *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*. Oxford University Press, 1995, pp. 311 to 313.

22. Article 3 Hague Regimen, Article 4 No. 1 GC III, Article 43 Para. 1 AP I and Article 48 API, VR 3, quoted by Fleck, *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, *Ibid*.

23. <http://www.history.navy.mil/library/guides/terrorism.htm>. Patterns of Global Terrorism. Washington: Dept. of State, 2001: vi.

24. Declaration on the Rights of Peoples, Algiers, 4 July, 1976. http://www.algerie-tpp.org/tpp/en/declaration_algiers.htm.

25. JORRI, DUURSMA. Definition of Terrorism and Self-determination, in *Harvard International Review*, September 22, 2008. “This defence of the territory and state sovereignty must respect the international laws of war as defined in, among others, the Geneva conventions of 1928, 1929, and 1949. Certain criminal acts may then be allowed in public international law e.g. such as the use of armed force to preserve sovereignty; but these acts may be forbidden by national penal law”.

26. See as examples, ILO Conventions 107 and 164 or the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007.



conflicto político entre Estados y pueblos combatiendo por reconocimiento soberano es distinto a las acciones de los últimos que sí podrían denominarse terroristas. Duursma cita algunos ejemplos de este enfoque: Serbia and Kosovo²⁷, Pakistan and Kashmir, China and Tibet. Las víctimas en este contexto deberían ser titulares de la misma protección de las víctimas de guerra; lo contrario, sería una injusticia. Sin embargo, el mismo reporte del año 2004 dice que la ocupación no justifica que los actores asesinen o dirijan sus acciones contra civiles.²⁸ Yo estoy de acuerdo. Ningún conflicto abre oportunidades para afectar civiles a través de vías desproporcionadas o indiscriminadas, independientemente de las intenciones personales o políticas de las partes envueltas.

Víctimas y las resoluciones de la ONU 1566 (2004) y 1624 (2005)

Estas resoluciones ofrecen otras categorías para cualificar a las víctimas de terrorismo. Están enfocadas en mostrar como tales a víctimas de intolerancia y extremismo, mientras que la definición

de las convenciones se enfoca en daños a personas sin específica mención a motivos políticos o religiosos, como Kent Roach lo notó.²⁹ Mientras la Resolución de las Naciones Unidas 1373 (2001) se dirige a monitorear recursos financieros que soporten directa o indirectamente terroristas, la Resolución 1566 (2004) hace una referencia a víctimas a través de una intrincada definición que difiere de los elementos ya estudiados en las convenciones.

criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature, and calls upon all States to prevent such acts and, if not prevented, to ensure that such acts are punished by penalties consistent with their grave nature³⁰.

27. "In this context the Kosovo Parliament proclaimed Kosovo's international political independence on February 17th, 2008, transgressing UN Resolution 1244 that confirmed the UN's attachment to international respect of the territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia." J. DUURSMAN, p. 3.

28. ONU. "Un monde plus sûr: notre affaire à tous", Rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, décembre 2004, quoted by MARTIN, VANESSA and MARC OLIVIER BENOIT. *La Définition du Terrorisme*, p. 41.

29. ROACH, KENT. *A Comparison of Australian and Canadian Antiterrorism Laws*. (2007) 30 U.N.S.W. L.J. 53.

30. "actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo, que constituyen delitos definidos en los convenios, las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito, no admiten justificación en circunstancia alguna por consideraciones de índole política,



La Resolución es enfática en definir terrorismo como un crimen grave de guerra sin considerar los elementos de las convenciones ya estudiadas que refinan este discurso. Parece que las víctimas principales fueran el gobierno o las organizaciones internacionales; la expresión sobre civiles es agregada como algo secundario. La referencia a secuestros o tomas no tiene en cuenta las reglas de prisioneros de guerra para militares y no combatientes como vimos anteriormente. Sin embargo, esta Resolución 1566 en su preámbulo hace especial referencia a víctimas, “entre ellas niños, como consecuencia de actos de terrorismo motivados por la intolerancia o el extremismo en varias regiones del mundo”. Más aún, se reconoce que las familias son también víctimas cuando el artículo 10 sugiere que debería existir un fondo para compensar víctimas y sus familias, el cual podría ser financiado a través de contribuciones voluntarias que podrían consistir en parte de los fondos y activos incautados a las organizaciones terroristas, sus miembros y financiadores. Según esto, se puede decir que hay víctimas de las democracias extremistas también; muchos ataques terroristas promueven estos valores en países que no son democráticos. Por ejemplo, Cuba siempre reitera que Estados Unidos nunca ha intentado extraditar a la isla los dos terroristas envueltos en el trágico vuelo de Cubana 455 en 1976. Ellos, luego de ser absueltos en Estados Unidos de otros cargos tales como migración ilegal, están siendo protegidos allí con el argumento de que podrían

ser víctimas de violaciones a derechos humanos en Cuba y Venezuela.

Adicionalmente, la Resolución 1624 (2005) en su preámbulo enfatiza que víctimas son aquellos civiles de diversa nacionalidad y creencias, afectados por terrorismo motivado por intolerancia o extremismo. Esta referencia es también más abstracta en determinar que la víctima es la misma civilización cuando expresamente, luego de estos términos, hace referencia a religiones y culturas estigmatizadas. Consecuentemente, la Resolución 1624 hace un llamado al diálogo entre civilizaciones para dirimir conflictos regionales no resueltos y el vasto rango de temas globales, incluyendo asuntos de desarrollo. Si esto fuera en esta vía descrita, víctimas pueden ser las personas afectadas por crímenes masivos como el genocidio. Desde esta perspectiva, víctimas de terrorismo no son individuos neutrales que viven en comunidades socialmente diversas e incluyentes, como algunos enfoques recientes sugieren.³¹ Más allá, la Resolución claramente legaliza la política retórica después del 11 de septiembre cuando Blair declaró que lo que pasó aquel martes fue un ataque no solo sobre los Estados Unidos sino sobre todo el mundo civilizado; y Bush, que esta es la lucha de la civilización... de todos los que creen en pluralismo, tolerancia y libertad.³² El documento final de la Cumbre de la Tierra de 2005 fue también enfático en reafirmar que aquellos derechos humanos, libertades fundamentales y democracia, inte-

filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar e insta a todos los Estados a prevenirlos y, si ocurren, a cerciorarse de que sean sancionados con penas compatibles con su grave naturaleza”.

31. YOUNG 2002 in Sullivan, Dennis and others. *Handbook of Restorative Justice*, Routledge, 2006, p. 177.

32. In DONOHUE, LAURA. *The Cost of Counterterrorism*, Cambridge, 2008, p. 7. Chapter The war model versus criminal law.



gridad territorial, y la seguridad de los Estados y gobiernos legítimamente constituidos podrían ser amenazados y destruidos por terroristas.³³ Pero no incluye que las medidas antiterroristas son también responsables de proteger los derechos humanos y la democracia. De acuerdo con esto, los terroristas que buscan dañar la libertad y la democracia deben ser penalizados grandemente.³⁴

El problema con esta clase de definiciones es que los oponentes o diferentes minorías son estigmatizadas como sospechosas de terrorismo, afectando los valores centrales de las sociedades pluralistas. Sin embargo, enfoques antiterroristas posteriores—tales como la Estrategia Global Antiterrorista de las Naciones Unidas (2006) que explícitamente consagró que el terrorismo no puede ni debe ser asociado con ninguna religión, nacionalidad, civilización o grupo étnico— trataron de moderar este discurso.³⁵

Víctimas en las Resoluciones de la ONU 40/34 (1985) y 60/147 (2005)

Otros instrumentos internacionales definen explícitamente quién es víctima de terrorismo. La Declaración de los Derechos de las Víctimas

(1985) es una de las más relevantes.³⁶ Su enfoque permanece intacto mientras que la definición de terrorismo ha sido actualizada en diferentes leyes y políticas después del 11 de septiembre. Esta distingue entre víctimas del crimen y víctimas del abuso de poder. La Sección A define que

Victims of crime are “those persons who individually or collectively have suffered any kind of harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omissions that are in violation of criminal laws functioning within Member States, including whose laws proscribing criminal abuse of power.”³⁷

La Sección B define que víctimas del abuso de poder son la misma clase de víctimas a través de actos u omisiones que no constituyen aún violaciones a las leyes criminales domésticas pero sí a las normas reconocidas de derecho internacional, como las de derechos humanos. Consecuentemente, víctimas de terrorismo serían usualmente víctimas del crimen porque muchos países criminalizan el terrorismo e incluso el abuso de poder. En adición, la Declaración especifica que cualquier persona puede ser considerada víctima independientemente de cuándo el perpetrador haya sido identificado, aprehendido, perseguido o convicto

33. ONU. Resolution 60/1. <http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/index.html>.

34. RANSTORP, MAGNUS and PAUL WILKINSON. *Terrorism and Human Rights*, Routledge, 2008, p. 68.

35. ONU. Global Anti-terrorism Strategy Adopted by the General Assembly on 8 September 2006 <http://www.unodc.org/pdf/terrorism/Index/60-288en.pdf>.

36. A/RES/40/34. <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r034.htm>

37. Víctimas del crimen son aquellas personas que individual o colectivamente han sufrido alguna clase de daño, incluyendo lesiones físicas o mentales, sufrimientos mentales, pérdidas económicas o disminución sustancial de sus derechos fundamentales, a través de actos y omisiones que están en violación a las leyes criminales que funcionan en los Estados miembros, incluyendo aquellas leyes que proscriben el abuso de poder.



Otros efectos indirectos del terrorismo pueden provocar emergencias de salud pública si está dirigido a destruir o amenazar sistemas de salud, interrumpir servicios esenciales como el agua, comida, sanidad, vivienda o producir pérdidas económicas que impidan acceder a estos servicios.

o de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. La definición, más aún, incluye claramente individuos o colectividades como víctimas.

Determinar categorías de personas es útil para proteger los derechos de las minorías cuando la perspectiva de las víctimas es considerada una complicación.³⁸ De otro lado, la Declaración estatuye claramente que las víctimas tienen el derecho a la reparación sin ninguna distinción de raza, color, sexo, edad, lenguaje, religión, nacionalidad, opiniones políticas o de otra índole, creencias o prácticas culturales, propiedad, estado civil o de nacimiento, origen étnico o social y discapacidad. Esto también incluye la familia inmediata o los dependientes de la víctima directa y las personas que han sufrido daños asistiendo a las víctimas en distrés o previniendo la victimización. La idea de proteger personal de asistencia o personas que previenen la victimización proviene del enfoque internacional humanitario que ampara trabajadores de la salud y humanitarios durante las hostilidades y los conflictos armados. En esta vía el terrorismo, siendo un crimen, tiene trazas de guerra. De acuerdo con J. Meharg³⁹, los trabajadores humanitarios no están hoy más a salvo que en el pasado. Ellos, bajo el derecho internacional, son objetivo político en conflictos armados no convencionales; usualmente trabajan clandestinamente y afuera de las fuerzas oficiales de acuerdo con el grado en el cual los derechos humanos están conectados con el conflicto. Mychajlyszyn arguye que debido a las tácticas de terror, el espacio humanitario puede incluso no existir;⁴⁰ por lo mismo, estos trabajadores son más vulnerables a ser blanco de los crímenes de guerra y el terrorismo per se que el mismo cuerpo militar.⁴¹

38. VAN BOVEN, THEO and others. Seminar on the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms. Limburg University, 1992, p. 4 and 5.

39. MEHARG, SARAH. *Helping Hands and Loaded Arms, Navigating the Military and Humanitarian space*. Pearson, 2007, pp. 34 and ss.

40. MEHARG, SARAH. *Helping Hands and Loaded Arms*. *Ibid.*

41. See also New York Convention of 1994 that aims to bring protection to UN officials and associate staff during armed conflicts.



La Resolución 60/147 de 2005⁴² aporta otro enfoque humanitario internacional al fenómeno del terrorismo. Los principios básicos y las guías sobre el derecho a la reparación para las víctimas de violaciones masivas a los derechos humanos internacionales y serias violaciones al derecho internacional humanitario, reiteran la definición de víctimas del enfoque propuesto en 1985, pero sin distinguir entre víctimas de crímenes y víctimas del abuso de poder. Si las violaciones masivas a los derechos humanos son un método del terrorismo, las víctimas pueden ser definidas de acuerdo con este instrumento internacional. Sin embargo, esta resolución decide que cuando sea apropiado, y en concordancia con las leyes domésticas, las víctimas pueden también incluir la familia inmediata o los dependientes de la víctima directa y personas que han sufrido daño interviniendo en asistir a las víctimas o previniendo la victimización. Esta disposición es particularmente dañina porque los Estados con serios conflictos armados pueden tener la posibilidad de negar protección a individuos que han sufrido daño asistiendo a otros, o a familiares o dependientes que no son directamente ascendientes o descendientes directos de las víctimas. En países subdesarrollados o en desarrollo, es usual que los servidores públicos, los abogados, los líderes comunitarios y otro tipo de activistas de derechos humanos que previenen o denuncian la victimización son especial blanco de los terroristas no oficiales y del terrorismo de Estado. Actualmente hay una iniciativa para pro-

mover ambos enfoques dentro de la Convención de las Naciones Unidas sobre Justicia y Soporte a las Víctimas del Crimen y del Abuso del Poder, incluyendo las víctimas de terrorismo para censurar aún más este fenómeno.⁴³

Víctimas de terrorismo de acuerdo con especiales consideraciones sobre su estatus

Finalmente, otros instrumentos internacionales suplen algunos vacíos en las definiciones de víctimas del terrorismo acorde con especiales consideraciones sobre su estatus o vulnerabilidad. La Convención sobre la prevención y penalización de crímenes contra personas internacionalmente protegidas, que incluye los agentes diplomáticos (1973⁴⁴) y sus familias es un ejemplo. A pesar de que este instrumento no hace mención explícita al terrorismo, considera que cualquier amenaza intencional, intento o crímenes contra agentes diplomáticos y otras personas protegidas, al afectar su seguridad “crean una seria amenaza para el mantenimiento de las relaciones internacionales normales que son necesarias para la cooperación entre los Estados”, que el terrorismo político podría querer interrumpir.⁴⁵ La convención específica que un primer grupo de personas protegidas son los jefes de Estado y sus cuerpos asesores, las cabezas de gobierno o ministros de relaciones internacionales y los miembros de sus familias acompañantes; un segundo grupo, los repre-

42. <http://www2.ohchr.org/english/law/remedy.htm>

43. *Ibid.*

44. http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_4_1973.pdf

45. See ROZAKIS, CHRISTOS. *Terrorism and the Internationally Protected Persons* in the Light of the ILC's Draft Articles [article] L.23 Int'l & Comp. L.Q. 32 (1974).



sentantes u oficiales de un Estado, organización internacional o agencia gubernamental quienes al tiempo cuando y en el lugar donde un crimen se comete contra ellos, sus instalaciones oficiales o privadas o sus medios de transporte gozan de especial protección contra cualquier ataque en su persona, libertad o dignidad o de los miembros de su familia o círculo cercano. El medio puede ser asesinato, secuestro o ataques violentos sobre sus personas, libertad, transporte o sus instalaciones privadas u oficiales.

Otro órgano que describe una víctima de terrorismo de acuerdo con su vulnerabilidad teniendo en cuenta sus condiciones legales, sociales, económicas, culturales y geográficas es el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) en la Resolución 2005/20 “Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños y niñas víctimas y testigos de delitos.”⁴⁶ Estos lineamientos definen medidas para proteger niños y adolescentes menores de 18 años que han sido víctimas y testigos de crímenes, independientemente de su rol en la comisión de una ofensa criminal o en la persecución de terroristas o sospechosos de terrorismo. Este enfoque muestra especial atención a personas vulnerables o indefensas que por sus condiciones no pueden parar o resistir un ataque terrorista.⁴⁷ Niños terroristas son también considerados víctimas debido a las circunstancias socioeconómicas o familiares que los presionan a participar en actividades terroristas, como otros documentos lo

reiteran: por ejemplo, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de menores, también conocidas como Reglas de Beijing. Las guías promueven derechos especiales tales como ser tratados con dignidad y compasión, no ser discriminados; el derecho a la protección, el desarrollo armonioso, la participación, la privacidad, la información; el derecho a ser oído y expresar su punto de vista y preocupaciones, a la efectiva asistencia, a la reparación, a medidas preventivas que proscriban más victimización y a ser protegidos contra medidas severas durante el proceso judicial. No obstante, los gobiernos que persiguen niños terroristas son reacios al momento de cumplir con los derechos de éstos o de aplicar este tipo de guías. Casos como el de Omar Khaddar, con ciudadanía canadiense y descendiente de familias árabes, privado de su libertad en la base militar de Guantánamo Bay, muestran que las políticas antiterroristas no siempre persiguen esta clase de consideraciones.⁴⁸

Definiendo víctimas de terrorismo en las legislaciones domésticas

Víctimas de terrorismo en Derecho antiterrorista comparado

Otra clase de definiciones emergen de las legislaciones domésticas antiterroristas como producto de la tendencia que Roach denomina criminaliza-

46. ECOSOC. Resolution 2005/20 Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime. <http://www.un.org/ecosoc/docs/2005/Resolution%202005-20.pdf>

47. See the classical notions of victimology from Hentig. See SULLIVAN, DENNIS and others. *Handbook of Restorative Justice*, Routledge, 2006, p. 276.

48. HUMAN RIGHTS WATCH. The Omar Khadr Case, A Teenager Imprisoned at Guantánamo <http://www.hrw.org/legacy/backgrounder/usa/us0607/us0607web.pdf>



ción de políticas.⁴⁹ Esta tendencia no considera que la magnitud del crimen impida al derecho penal proveer suficientes bases para otorgar derechos a diferentes clases de víctimas que no pueden obtener justicia restaurativa y correctiva dentro del sistema por diversas circunstancias. Parece que la criminalización es el máximo tributo a las víctimas que el Estado puede hacer, según este autor.⁵⁰ Las víctimas en este marco son solo parte de la retórica política para justificar medidas excesivas al momento de perseguir posibles terroristas o sospechosos de este tipo de actos, más que para definir elementos que faciliten el acceso real a la justicia. En un recuento teórico, las víctimas desde el derecho comparado del antiterrorismo son vistas como medios usados por los perpetradores para alcanzar sus objetivos. En esta clase de tipos penales, el sujeto pasivo es usualmente el Estado, sea el régimen político o el Estado de derecho. Las víctimas son definidas desde la óptica del daño colateral de la acción terrorista más que como el principal objetivo de los actos terroristas en sí. Ellas están en una posición secundaria en el tipo penal. La mayoría de esta legislación penal generalmente preserva la idea de víctimas de causas políticas, religiosas o ideológicas.⁵¹

El derecho antiterrorista, por ejemplo, la Ley antiterrorista británica del 2000 (*Terrorism Act*

2000), el Código Penal Australiano (1995), el Código Penal Canadiense (y la Carta C-36) y la Ley Patriota de Estados Unidos (2001) definen explícitamente al terrorismo catalogando una variedad de víctimas como herramientas del crimen o víctimas del terror como un método dirigido a intimidar el público, o a compeler a un gobierno, personas y organizaciones internacionales y domésticas.⁵² Las víctimas pueden ser personas físicamente lesionadas (sin mencionar que pueden serlo psicológica o psiquiátricamente), personas fallecidas y personas amenazadas debido a la actividad terrorista. En adición, pueden ser propietarias o poseedoras de propiedades o negocios afectados. Otro grupo de víctimas son los individuos abstractos o las colectividades que sin ser afectadas directamente pueden sufrir el impacto del terrorismo, pasivamente o activamente como en el caso de la estigmatización. Este tipo de víctimas pueden ser: el público en general afectado o amenazado por riesgos terroristas a la salud; usuarios y operadores de servicios gubernamentales interrumpidos, sistemas electrónicos, transporte u otros servicios esenciales públicos o privados (el agua está siendo privatizada en estos países, por ejemplo). Yendo más allá, víctimas pueden también ser los electores si los actos terroristas están dirigidos a interrumpir los procesos democráticos. Es importante clarificar que la Ley antiterrorista

49. KENT ROACH, The Dangers of a Charter-proof and Crime-based Response to Terrorism, in Daniels, Macklem and Roach (eds.), *The security of Freedom: Essays on Canada's Antiterrorism Bill* (Toronto: University of Toronto Press, 2001), p. 141.

50. KENT ROACH. The Criminal Law and Terrorism, in *Global Anti-Terrorism Law and Policy*, Victor Ramraj, Michael Hor, and Kent Roach eds., Cambridge University Press, 2005.

51. See also KENT ROACH, Sources and Trends in Post 9/11 Antiterrorism Law, in Benjamin J. Goold and Liora Lazurus (eds.), *Human Rights and Terrorism* (Portland, OR: Hart Publishing, 2007), Section III.

52. Section 83.01 (b) (i) Canadian Criminal Code. See: ROACH, KENT. *A Comparison of Australian and Canadian Antiterrorism Laws* (2007) 30 U.N.S.W. L.J. 53, p. 57.



del Reino Unido del año 2000 excluye explícitamente como víctima a la persona que comete la acción terrorista.

Las leyes penales proteccionistas del Reino Unido, Canadá y los Estados Unidos fueron cuidadosas al incluir a sus ciudadanos dentro de la definición de víctimas, así como a sus agentes federales y servidores públicos afectados por terroristas en orden a reclamar en extradición criminales sospechosos de terrorismo.⁵³ La Ley Patriota de Estados Unidos incluyó también residentes americanos e indicó que el término de víctima en el marco de dicha ley significaba todo individuo, firma, corporación, institución educativa, instituciones financieras, entidades gubernamentales, entidades legales u otras entidades. En adición, el enfoque americano contiene además una lista amplia de servidores públicos que son protegidos contra terrorismo más allá del marco internacional para personas protegidas que incluye nacionales que viven fuera del país.⁵⁴ En este contexto cualquier secuestro simple de un nacional americano es tipificado como acto terrorista contra dicha nación. En la mencionada lista se incluyen como víctimas personas asesinadas o secuestradas del personal del Congreso, el Ejecutivo y la Corte Suprema, oficiales extranjeros asesinados o masacrados, huéspedes oficiales o personas protegidas internacionalmente; el Presidente y su cuerpo asesor;

nacionales que viven fuera del país; y el asesinato o tentativa de homicidio contra oficiales nacionales y sus empleados. Otro aspecto principal de la Ley Patriota es que incluye personas objetivos o amenazadas por terroristas usando explosivos, armas biológicas, químicas o nucleares o cualquier otro tipo de arma peligrosa.

El largo catálogo de posibles víctimas carece de sentido ante las circunstancias remotas en que los civiles puedan participar efectivamente dentro de los nuevos procesos penales o recibir garantía de alguna restauración bajo los esquemas penales. Como resultado, el mismo sistema proclamó cartas o códigos para describir víctimas. El más significativo fue el expedido después del 11 de septiembre. La Ley de víctimas del crimen (1984)⁵⁵ fue enmendada para definir que víctimas de terrorismo podían ser personas quienes, siendo nacionales americanos, oficiales o empleados del gobierno americano sean lesionadas o asesinadas como resultado de un acto terrorista o de violencia masiva ocurrido dentro o fuera de los Estados Unidos, así como menores de 18 años, incompetentes, discapacitados, incluyendo cualquier miembro vivo de su familia, apoderados o curadores de la persona afectada. Sin embargo, esta simple definición es desarrollada para posteriores restricciones al acceso a los fondos para compensar a las víctimas del terrorismo. Esto crea conflictos.

53. <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2330951&Language=e&Mode=1&File=39>.

54. Title 22 of the United States Code, Section 2656f (d) and the Patriot Act section 808. See *Patterns of Global Terrorism*. Washington: Dept. of State, 2001: vi, *ibid*. They explained that the term “terrorism” means premeditated, politically motivated violence perpetrated against non-combatant targets by subnational groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience. The term “international terrorism” means terrorism involving citizens or the territory of more than one country. The term “terrorist group” means any group practicing, or that has significant subgroups that practice, international terrorism.

55. Title 42 Chapter 112, § 10603b § 10603b. Compensation and assistance to victims of terrorism or mass violence.



Por ejemplo, el Fondo para Víctimas del Crimen, establecido después del 11 de septiembre⁵⁶ fue extendido para cubrir víctimas como rescatistas, obreros de limpieza de los escombros o voluntarios que estuvieron presentes en el World Trade Center y la zona zero, entre el 11 y el 15 de septiembre del 2001, y quienes teniendo documentación médica sostuvieran que fueron lesionados debido a su presencia en la zona cero. Los trabajadores que estuvieron presentes luego del 15 de septiembre no fueron protegidos. Otras personas no trabajadores, que fueron físicamente lesionadas, deberían haber recibido tratamiento médico entre las 72 horas después de los hechos del 11 de septiembre, exceptuando las que sufrieron afecciones pulmonares o respiratorias que pudiesen ser desarrolladas posteriormente. Los rescatistas pudieron obtener una medida según la cual el coordinador principal tenía el poder discrecional de extender caso por caso la regla de las 72 horas; las personas que por alguna razón no recibieron tratamiento médico durante este término podrían no obtener compensaciones del fondo. Más aún, el fondo no cubrió el desorden postraumático *per se*; las víctimas debían documentar las lesiones físicas producidas por el ataque terrorista. Consecuentemente, no sorprende que muchos trabajadores y vecinos estén reclamando ante la jurisdicción americana ser reconocidas como víctimas.⁵⁷

Víctimas del terrorismo en la doctrina jurídica comparada

La explicación más clara de víctimas a través de una definición legal fue producto del derecho comparado en 1988. Alex Schmid y Albert Jongman,⁵⁸ después de analizar más de 109 definiciones y leyes contra el terrorismo, concluyeron que la vía en la cual una persona se convierte en víctima define la diferencia técnica entre actos terroristas y otros crímenes. Los citados autores concluyen con la siguiente definición, que es aún válida para determinar los elementos con base en los cuales definir quién es una víctima del terrorismo:

Terrorism is an anxiety-inspired method of repeated violent action, employed by semi or total clandestine individual, group or state actors, for idiosyncratic, criminal or political reasons, whereby—in contrast to assassination—the direct targets of violence are not the main targets. The immediate human victims of violence are generally chosen randomly (target of opportunity) or selectively (representative or symbolic targets) from a target population, and serve as message generators. Threat—and violence—based communication processes between terrorist (organization), (imperiled) victims, and main targets are used to manipulate the main target (audiences (s)), turning it into a target of terror, a target of demands, or a target of attention, depending on whether intimidation, coercion, or propaganda is primarily sought.⁵⁹

56. http://www.nycosh.org/environment_wtc/Victim_Comp_Fund_factsheet.html.

57. JOHN J. GOLDMAN, N.Y. Rescuer Workers move to Sue over Respiratory Damage. *Los Angeles Times*, Feb 12, 02 at A10.

58. SCHMID, ALEX, ALBERT JONGMAN and autres. *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, and Concepts, Data Bases, Theories and Literature*, New Brunswick, N.J., 1988, p. 28 and ss. Cited also by Martin, Vanessa and Marc Olivier Benoit, La Definition du Terrorism: Un Etat des Lieux, in David, Charles et Gagnon Benoit, Repenser Le Terrorisme, Concept, Acteurs et Reponses, PUL, 2007, pp. 23.

59. SCHMID, ALEX, ALBERT JONGMAN and autres. *Political Terrorism, Ibid.* Terrorismo es un inspirado método ansioso de acciones violentas repetidas, empleadas por individuos total o parcialmente clandestinos, grupos o actores estatales, por razones idiosincráticas.



Nosotros podemos entonces entender qué significa una víctima como medio del método terrorista. Schmid y Jongman también investigaron los conceptos conexos a las víctimas en dichas 109 definiciones. Por ejemplo, encontraron que el 37.5% de las definiciones diferenciaban entre víctimas inmediatas y los principales objetivos terroristas (como el régimen político, por ejemplo); 17.5% hicieron referencia a civiles, no combatientes y personas neutrales; 15.5% acentuaron el carácter inocente de las víctimas (¿habrá probablemente víctimas culpables?); 13.5% envolvían conceptos sobre objetivos simbólicos; y 4% mencionaron terceras partes. Es relevante también que el 41% de las definiciones hicieron mención a los efectos psicológicos y reacciones anticipadas de las víctimas y los objetivos principales.

En contraste, otra investigación jurídica describió recientemente otros elementos para la definición del terrorismo, que podría limitar el alcance de la definición de las víctimas. Por ejemplo, B. Koch, miembro del Centro Europeo de Derecho de Daños y Seguros, argumenta que las fórmulas que definen el terrorismo fueron usadas primariamente para restringir las compensaciones más que para describir este fenómeno.⁶⁰ Desde este punto de vista, la definición de terrorismo no solo debería contener la intencionalidad de los actos y los

medios usados sino también considerar el alcance geográfico del acto terrorista y sus consecuencias dañinas. Estos últimos elementos, que parecen prácticos por razones políticas y económicas, podrían promover inequidades en el tratamiento de las víctimas del terrorismo y la posterior violencia en las regiones más conflictivas del mundo. A parte de esta divergencia, sería deseable que las leyes y políticas antiterroristas entendieran las perspectivas históricas y geográficas en las cuales el terrorismo se ha desarrollado. Esta es la base para poder proteger posibles víctimas o poblaciones de ser objetivo terrorista.

Víctimas del terrorismo en las legislaciones de salud pública

Un grupo de veintidós doctores y el director de las escuelas nacionales y extranjeras y las instituciones de salud pública y medicina⁶¹ discutieron en el año 2003, que la ley antiterrorista no ofrece aún una definición de terrorismo que funcione de acuerdo con el impacto sufrido por las víctimas. Opinan que las actuales definiciones no facilitan la investigación clínica y científica, la educación y la información sobre los eventos o desastres terroristas. Yo estoy de acuerdo. El terrorismo es definido más por la calidad de los perpetradores

cas, criminales o políticas, cuando, en contraste con el asesinato, los blancos directos de la violencia no son los principales objetivos. Las víctimas humanas inmediatas de la violencia son escogidas generalmente al azar (objetivo de oportunidad) o selectivamente (objetivos representativos o simbólicos) de poblaciones blanco, y que sirven de generadores de mensajes. La amenaza y violencia basada en procesos entre terroristas (organización), víctimas (medios) y objetivos principales son usados para manipular el objetivo principal (audiencia), convirtiendo a éste en el objetivo del terror, de demandas y atenciones, dependiendo de cuando la intimidación, la coerción o la propaganda es buscada primariamente.

60. Quoted in JORRI DUURSMA. *Definition of Terrorism and Self-determination*, p. 1.

61. ARNOLD, JEFFREY, PER ÖRTENWALL and others. A Proposed Universal Medical and Public Health Definition of Terrorism, in *Prehospital and Disaster Medicine*, Vol. 18, No. 2, April-June 2003, 47 to 52. p. 1



que por la magnitud del impacto sobre las diferentes clases de víctimas, como acto de violencia masivo. Como resultado de la discusión sugieren la siguiente definición enfocada en las “consecuencias del terrorismo sobre la salud pública”:

terrorism is an intentional use of violence — real or threatened— in which victim could be “one or more non-combatants and/or those services essential for or protective of their health, resulting in adverse health effects in those immediately affected and their community, ranging from a loss of well-being or security to injury, illness, or death.”⁶²

Aún se excluye a los combatientes como víctimas del terrorismo, pero esta definición es más científica y flexible que la ofrecida por el Centro Nacional de Estadísticas de la Salud (NCHS) basada en el concepto de terrorismo propuesto por el FBI: “daños resultantes por el uso ilegal de la fuerza o la violencia sobre personas o propiedades para intimidar o forzar un gobierno, la población civil o cualquier segmento de esta última para perseguir fines políticos o sociales”.⁶³ El grupo de los 21 estaba en lo correcto y el NCHS aceptó las limitaciones de esta última definición sobre la base de que: primero, es imposible para un practicante de la salud cualificar subjetivamente si el evento fue o no terrorismo por fines políticos o sociales, para proveer una certificación de si se trató o no de una víctima de éste. Ello es una tarea secundaria después de asistir pacientes y de investigar a los perpetradores; segundo, las clasificaciones ICD 10 e ICD-9 CM propuestas para muertes, lesiones y

enfermedades asociadas con terrorismo son más útiles en una primera instancia de atención a la emergencia de origen terrorista; sin embargo, los impactos o amenazas, o impactos secundarios de la violencia terrorista pueden presentar síntomas muchos años después del evento principal. Estos impactos no son usualmente reportados por las estadísticas oficiales sobre víctimas del terrorismo. Por ejemplo, no es exacto el número de pacientes con insuficiencia respiratoria después de los ataques del 11 de septiembre de 2011; tampoco el número de enfermos con lesiones psiquiátricas reportados entre familiares y dependientes de las víctimas del terrorismo de Estado en Kosovo, ni el número de personas con desnutrición y enfermedades tóxicas por causa de tierras contaminadas en Colombia por la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.

Encuentro que la contribución más importante de la definición médica es el recuento objetivo de las víctimas del terror, como método. De hecho, los practicantes de la salud, incluso en tiempo de guerra, deben asistir víctimas inmediatamente. Ellos no pueden clarificar el propósito terrorista pero sí la magnitud del impacto en masa de los actos. Para el grupo de los 21 establecer los propósitos es una tarea abstracta frente a la atención que hay que prestar inmediatamente a las víctimas. Más aún, tienen otros argumentos que soportan mi idea de rechazar esto de las víctimas o daños colaterales de las acciones legítimas de la fuerza

62. Terrorismo es un uso intencional de la violencia, real o por amenazas, en el cual la víctima puede ser uno o más no combatientes y/o aquellos servicios esenciales o que protegen su salud, resultando en efectos adversos a la salud de aquellos afectados inmediatamente y sus comunidades, desde la pérdida de bienestar o seguridad hasta lesiones, enfermedades o muerte.

63. http://www.cdc.gov/nchs/about/otheract/icd9/terrorism_code.htm



En general, la legislación antiterrorista colombiana presenta tendencias similares al derecho comparado porque el Estado participa activamente en la legislación internacional. Sin embargo, nuestra versión del terrorismo es particular, considerando que puede ocurrir en el contexto del conflicto armado o fuera de éste.

pública contra el terrorismo. “La violencia no intencional contra seres humanos es aún violencia y produce cambios en la salud similares a los de la misma actividad terrorista”.⁶⁴ Consecuentemente, un término genérico sería útil para determinar un nuevo enfoque para los derechos de las víctimas. Explican, además, que la violencia masiva fuerza cambios no naturales en las poblaciones humanas, como el nuevo tipo de “terrorismo contra la agricultura que está científicamente conectado con daños psicológicos, mal desarrollo, muertes y lesiones; hambrunas internacionales, con daños por desnutrición; el terrorismo mediático y cibernético con efectos psicológicos directos e indirectos como la limitación al acceso a servicios esenciales”.⁶⁵ Otros efectos indirectos del terroris-

mo pueden provocar emergencias de salud pública si está dirigido a destruir o amenazar sistemas de salud, interrumpir servicios esenciales como el agua, comida, sanidad, vivienda o producir pérdidas económicas que impidan acceder a estos servicios. “El terrorismo cumple con todo de esto sin provocar un daño físico directo o la pérdida de una vida” y puede suceder en tiempo de paz o de guerra. El grupo también enfatiza que no importa la identidad del perpetrador, es decir, si es o no el Estado, las guerrillas, los criminales, la resistencia, personas por su cuenta o fanáticos. Desde mi punto de vista, estas son opiniones relevantes desde una fuente legítima, que muestran diferentes vías que las definiciones políticas y legales no consideran dentro de los criterios técnicos para

64. ARNOLD, JEFFREY, PER ÖRTENWALL and others. *A Proposed Universal Medical and Public Health Definition of Terrorism*, pp. 50 to 52.

65. *Ibidem*.



definir el terrorismo. Esta es una tarea más allá de la criminalización apasionada de conductas después que un ataque ocurre.

Víctimas del terrorismo en la ley colombiana

Podemos decir que, en general, la legislación antiterrorista colombiana presenta tendencias similares al derecho comparado porque el Estado participa activamente en la legislación internacional. Sin embargo, nuestra versión del terrorismo es particular, considerando que puede ocurrir en el contexto del conflicto armado o fuera de éste. La mayoría de las llamadas víctimas del terrorismo son las mismas víctimas del conflicto armado, desde que las guerrillas y los mercenarios fueron incluidos en las listas internacionales del terrorismo, a pesar de que por su naturaleza y sus fines, de acuerdo con el derecho internacional humanitario, son actores del conflicto.

En este punto definiremos las clases de víctimas según el Código Penal, la definición de salud pública y la nueva Ley de víctimas. El Código Penal, reformado en el año 2000⁶⁶, involucra dos clases de actos terroristas en los cuales el Estado de derecho es el sujeto pasivo de las conductas terroristas desde la perspectiva de la seguridad pública. Si alguna de dichas conductas deja víctimas humanas y daña propiedades públicas o privadas, se analizará la concurrencia de crímenes para penalizar a los agentes. Por ejemplo, un acto terrorista puede ser concurrente con un homicidio agravado, ge-

nocidio, secuestro, desaparición forzada, tortura, etcétera. Esto hace posible que coexistan dos clases de víctimas: el Estado y la vida e integridad de la persona afectada. Consecuentemente, el Estado es representado por el Procurador General; las víctimas, por su abogado, esposo o compañero permanente o herederos legítimos.⁶⁷

Las víctimas humanas, según el artículo 144 del Código, podrían ser la población civil afectada por los ataques indiscriminados o desproporcionados durante las hostilidades o el conflicto armado, por actos represivos o amenazas de violencia dirigidas para provocar miedo entre la población. Las organizaciones internacionales están también incluidas. Las víctimas, bajo el artículo 343, pueden ser la población o los segmentos de población victimizada por amenazas y peligros que amenazan la vida, la integridad física, la libertad de los habitantes, las edificaciones, los medios de comunicación, el sistema de transporte o cualquier otro sistema. La penalización a los terroristas es agravada si la acción involucró a jóvenes criminales; toma de edificaciones institucionales, diplomáticas o de las Fuerzas Armadas; alteración de eventos democráticos o si el agente es un servidor público. En ambos artículos no se tienen en cuenta los propósitos del terrorista. Sin embargo, el Código sí prevé dos tipos penales para criminalizar conductas contra el régimen democrático: el artículo 469, que consagra el tipo penal de asonada, criminaliza la agitación o cualquier acto provocado por tumultos que requieren violentamente al gobierno hacer o abstenerse de

66. Law 599 of 2000.

67. BEJARANO BELTRÁN, RICARDO. Comentarios sobre el tipo penal de terrorismo y otros crímenes conexos. Universidad Nacional, 2007-2008. See also: CERÓN ERASO, EFRAÍN. *La víctima en el proceso penal colombiano*. Bogotá: Doctrina y Ley, 2007.



hacer cualquier acto y el artículo 468, la sedición o cualquier intento transitorio de obstruir el régimen constitucional o legal.

Adicionalmente, Colombia aceptó la definición de víctimas en las resoluciones 40/34 de 1985 y 60/147 del 2005. La Corte Constitucional, en el Caso C-370 del 2006, reitera la aplicación de las convenciones de derechos humanos en la materia. Se enfatiza que por equidad y derechos procesales, los familiares no consanguíneos y otras personas dependientes de la víctima principal son también víctimas de acuerdo con la magnitud del daño. Sin embargo, las víctimas morales, es decir, las que no pueden probar un daño patrimonial son también titulares de participar en los procedimientos penales.

Este es el momento para hacer una clarificación política. La comunidad internacional generalmente ha estereotipado la idea de que el terrorismo en Colombia es conexo al narcotráfico⁶⁸, debido a los hechos que sacudieron al país entre 1980 y 1993 durante la vida de Pablo Escobar y Rodríguez Gacha, y a los nexos que las investigaciones han encontrado entre grupos armados y el narcotráfico. Este es un error común porque el terrorismo en Colombia es conexo a la forma en que los actores armados han operado desde 1954. Las observaciones teóricas hechas en el primer capítulo muestran que la legislación sobre crímenes de guerra es la que prima en este caso.

El sacerdote jesuita Javier Giraldo, líder de la Comisión Civil Inter-congregacional de Justi-

cia y Paz, explicó que las agencias mediáticas internacionales han estado más interesadas en este estereotipo lo que las ha llevado a ignorar el flagelo real de las víctimas en Colombia. Por ejemplo, él compara cómo las noticias internacionales reportaron extensivamente las bombas del narcotráfico que asesinaron a 20 personas el 30 de enero de 1993, mientras que hubo menos o nula atención a las 134 víctimas de masacres políticas perpetradas por mercenarios y por las fuerzas de seguridad en el mismo mes. Otro ejemplo de este sesgo informativo según Giraldo, es que entre 1989 a 1990, tiempo en el que fueron detonadas el mayor número de bombas del narcotráfico, las ONG registraron solo 227 fatalidades por narcotráfico siendo que en el mismo periodo hubo 2.969 víctimas de asesinatos políticos (un número similar a los muertos por los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Manhattan), sin contar las muertes de civiles por combates entre la fuerza pública y la guerrilla.

Otras son las víctimas del terrorismo por parte de agentes estatales envueltos en casos de ejecuciones extra judiciales, tortura u otros crímenes contra la humanidad para aterrorizar a segmentos de población en el contexto del conflicto armado.⁶⁹ Este es otro ejemplo de que la criminalización no previene ni la victimización, ni la reparación. Por el contrario, la mayoría de las víctimas encuentran que su situación dentro del proceso penal es peor o más peligrosa. El alto grado de impunidad por esta clase de actos terroristas hace imposible que las víctimas obtengan al menos justicia retributiva. Este es un problema que los académicos colombia-

68. GIRALDO, JAVIER, p. 19.

69. COLOMBIA NUNCA MÁS. Crímenes de lesa humanidad. Zona 7, 1966-2000, 2000.



nos denuncian como método de las actuaciones de los llamados terroristas en los casos de violaciones a derechos humanos.⁷⁰ Por ejemplo, solo el 4% de los crímenes relacionados con estos casos desde 1991 obtuvieron una decisión que, en la mayoría de las situaciones, no implicaba una penalización efectiva a los criminales.⁷¹ Otros ejemplos entre 1991 y 2000 muestran cómo la impunidad está conectada a crímenes de terrorismo de Estado, debido a las diferentes presiones desde que los investigadores presentaron las evidencias: de 2.632 casos de masacres políticas solo 310 fueron a la justicia, y de estos últimos, solo $\frac{3}{4}$ fueron declarados casos cerrados.⁷²

Otro problema para definir a las víctimas de terrorismo en Colombia es que personas masacradas o lesionadas en situaciones de fuego abierto, método usual para causar terror, no son consideradas víctimas de terrorismo a la luz de las regulaciones expedidas para garantizar la atención libre e igual a las víctimas de actos terroristas.⁷³ El Decreto 263 de 1993 solo cubre eventos terroristas por bombas u otros explosivos dirigidos para provocar pánico entre las comunidades y daños a personas y propiedades. Esto es controversial puesto que la misma regulación consagra la obligación de los hospitales y centros de salud privados y públicos, de brindar atención inmediata a víctimas de terro-

rismo sin ninguna condición preliminar para ser admitidos ni tratamiento diferencial por su posición social o económica. En adición, la regulación creó un fondo particular para urgencias y costos postterapéuticos y estipuló diversas sanciones para las instituciones que incumplan la norma.

Por otro lado, como los actores armados han sido catalogados como terroristas, la definición legal de víctimas para efectos de las medidas de justicia que el gobierno emprenderá está enmarcada en la nueva Ley de víctimas (Ley 1448 de 2011)⁷⁴, lo que es un misterio porque en Colombia no hay una definición oficial dentro de las normas internacionales de los conflictos que permita un debate académico del tema sin ser objetivo de alguno de estos actores, que por un estereotipo son llamados grupos armados sin definir específicamente cuándo se trata de víctimas de guerrilleros, mercenarios (paramilitares) y del terrorismo de Estado. Según el artículo 1 y 3 de la mencionada ley, además de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente en el contexto del conflicto:

Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a

70. GIRALDO, JAVIER SJ. *Colombia the Genocidal Democracy*. Maine: Common Courage Press, 1996. VALENCIA RESTREPO, DARÍO y otros. *Derecho Penal, Terrorismo y Legislación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1991. COLOMBIA NUNCA MÁS. Crímenes de Lesa Humanidad. *Zona 7, 1966-2000*, 2000.

71. VALENCIA RESTREPO, DARÍO y otros. Ob. cit. p. 160.

72. GIRALDO, JAVIER SJ. Ob. cit. COLOMBIA NUNCA MÁS. Crímenes de Lesa Humanidad. *Zona 7, 1966-2000*, 2000. *passim*.

73. MONROY, LILIANA. Leyes cortas sobre actos terroristas para efectos de salud, en *El Pulso*, Medellín, Año 4, No. 45, junio 2002. Decreto No. 263 de 1993, "Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la atención hospitalaria, a las víctimas de atentados terroristas".

74. http://www.biblioteca juridica.com.co/LEY_1448_DE_2011.pdf.



las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiera dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de éstas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

Las víctimas con anterioridad a 1985 son consideradas como tales pero para reparaciones simbólicas, siendo definidas como el conglomerado social y no individualizadas. Esta definición de víctimas funciona para los propósitos de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno sin sujetarla a la identificación del agente terrorista, pero excluye a las personas dependientes y familiares bajo el marco de la jurisprudencia del daño moral y el marco sucesoral propuesto en el Código Civil. En este caso, estos podrán acceder a la justicia usando la vía judicial, que implica un proceso largo cuyo resultado puede ser disímil respecto de los derechos que sí serán otorgados a las víctimas definidas dentro de este contexto legal. Esto último resulta contradictorio considerando que una de las medidas principales propuestas por la ley es la restitución de tierras y otros patrimonios despojados o abandonados por las víctimas, luego

de actos de terror tales como desplazamientos forzados y masacres. Por otro lado, la ley trata de involucrar la legislación internacional estudiada, como el reconocimiento a las víctimas que fueron parte de los equipos de atención o prevención a la victimización.

A diferencia de las aproximaciones doctrinales, la legislación colombiana incluye en la definición a los miembros de la fuerza pública sujeta a las reglas de sus regímenes especiales; en cambio, los miembros de los grupos armados no serán considerados víctimas salvo menores de edad militantes desvinculados antes de alcanzar su mayoría de edad. Esta es una disposición muy particular puesto que la legislación internacional otorga a los beligerantes unos derechos y deberes similares a los de la fuerza pública oficial, si cumplen con ciertos requisitos como el uso de uniformes. Contradictoriamente, la ley les obliga a cumplir las normas del derecho humanitario y la Convención de Ginebra de 1949, pero no les otorga estatus político bajo las mismas normas de la beligerancia. Algo que no contemplaba el proyecto inicial era que los parientes de los miembros de grupos armados o sus cónyuges o compañeros permanentes pudieran ser considerados víctimas directas si resultaren afectados por actos de los mismos, excluyendo el daño sufrido por los miembros de tales grupos, cuando se considera que fue un acto indirecto. Es como si con esta exclusión se buscara una sanción social a dichos miembros.

Este tipo de resoluciones no considera medidas de rehabilitación y políticas de reconciliación para reparar a los miembros de los grupos armados como víctimas, en contextos específicos donde sea posible probar que su inserción obedeció a una medida de defensa propia contra otro grupo



terrorista. Se excluyen también a las víctimas de actos de la delincuencia común, como los narcotraficantes urbanos; entonces, si hay víctimas de actos terroristas cometidos por parte de la delincuencia común, su restauración será vía judicial, algo que también será casi imposible por la dificultad de determinar los actores y su patrimonio para que respondan. Por eso, este asunto es más de políticas sociales que de criminalización *per se*.

La Ley 1448 de 2011 también prevé un tratamiento diferencial dentro de la política pública para víctimas por ciertas condiciones de vulnerabilidad dentro del conflicto armado: pueblos y comunidades indígenas, comunidad gitana (ROM) y afrocolombiana, raizales y palenqueras, en particular para que sean consultadas previamente sobre los proyectos de reparación, programas o presupuestos que las puedan afectar. Esto con el fin de respetar su cultura y existencia material en el desarrollo de sus derechos. Esta clase de normatividad es incluyente y constitucional a la luz de la protección a las minorías, pero Colombia aún no aprueba la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007)⁷⁵ que protege a miembros de estas comunidades en sus derechos económicos y sociales, usualmente afectados por la

actividad terrorista, en particular los relativos al acceso al territorio y el manejo y administración de los recursos naturales renovables y minerales, que por lo general son conexos al conflicto armado que vive el país.⁷⁶ Además, no todas las comunidades indígenas y afrocolombianas han sido reconocidas específicamente dentro de las listas gubernamentales de grupos étnicos, a pesar de que la academia documenta su existencia;⁷⁷ en dichas listas solo es considerado miembro aquel que vive dentro de su comunidad bajo sus autoridades indígenas. Adicionalmente, el censo de sus miembros es en este momento sujeto de control político por inconsistencias que la academia y las ONG relacionan con violaciones a los derechos humanos de estas comunidades. Por ejemplo, no se explica porqué el número de personas indígenas reconocidas disminuyó de 933.800 a 701.860, o en qué circunstancias 75.000 fueron forzadas a migrar a otros municipios perdiendo la posesión de sus tierras entre 1995 y 1997.⁷⁸ Luego, tratar de individualizar a las víctimas será una labor dispendiosa y las reparaciones serán colectivas, lo que vulnera el derecho de cada persona a ser considerada y restaurada como tal, especialmente cuando todas están dispersas para evitar más ataques. En cierta forma, la diferenciación entre

75. <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/es/drip.html>.

76. Commission for the Peace and the Justice. Colombia Nunca Más. Crímenes de lesa humanidad. CODHES, Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento. Lors d'un séminaire international sur le thème des déplacés organisé à Bogotá du 30 mai au 2 juin 2000, and recent statistics Human Rights International Commission website, International Amnesty website and the Declaration of Organización Nacional Indígena de Colombia in November 11 of 2008.

77. Declaration of Organización Nacional Indígena de Colombia in November 11 of 2008. The government argued in 1998 that there were 81 IP. In 2002, there were recognized other 3 communities and in 2005 other 4. Ministerio del Interior y de Justicia. "La población étnica y el Censo General 2005"; Colombia: una nación multicultural. Su diversidad étnica, p. 35.

78. See census and data in CLETUS GREGOR BARIE, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina*, México, 2003, p. 45; Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006. Capítulo III. Construir Equidad Social.



este tipo de víctimas y las demás de la generalidad de la población civil puede crear inequidades, sin considerar los problemas de género en aquellas comunidades en que las mujeres no tienen culturalmente el mismo estatus que los hombres o los líderes en el manejo de sus recursos.

Conclusiones

Definir a las víctimas del terrorismo necesita más que la criminalización de las conductas terroristas. La amplia definición de terrorismo en la legislación y la política está más enfocada en definir a los perpetradores que a las víctimas. Estas últimas son solo descritas como herramientas o métodos usados por terroristas para perseguir sus fines o intenciones ideológicas o políticas en orden a intimidar una población u obligar a las instituciones a hacer o abstenerse de hacer algún acto o tomar una decisión. Solo el enfoque de salud pública parece ver en las víctimas el mayor elemento para la definición del terrorismo, al incluir como tales a las personas y comunidades afectadas psicológica o siquiátricamente por eventos terroristas. Tampoco las definiciones contemplan el enfoque de género; apenas las resoluciones de las Naciones Unidas sobre los derechos de las víctimas muestran la importancia de no discriminar entre personas. Los sistemas legales parecen estar más interesados en consideraciones económicas en las cuales es más eficiente visualizar derechos colectivos que hacen etéreos los derechos humanos y civiles de personas específicas como víctimas de terrorismo. Las víctimas son también utilizadas como caballitos de batalla dentro de las retóricas políticas para justificar medidas excesivas contra el terrorismo.

Por otro lado, definir el terrorismo como guerra es más consistente con la legislación que consagra los derechos de las víctimas usando las reglas del derecho humanitario internacional, independientemente de la identidad de los perpetradores. Bajo este dominio, es difícil que un Estado quiera incluirse como posible fuente de terrorismo en tiempos de paz o como fuente de crímenes de guerra durante los conflictos armados, porque el terrorismo es un término usado para censurar solo ciertos ataques —hay otros que son políticamente marcados como no terroristas—.

Otra alternativa es cumplir con las resoluciones de las Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas. Estas resoluciones consagran elementos que complementan el enfoque penal doméstico que presenta diversas dificultades a la hora de describir diferentes tipos de víctimas de acuerdo con la magnitud de los actos terroristas. La evidencia muestra que el terrorismo es algo más que un crimen y que está más cerca a la guerra. Adicionalmente, ninguna definición internacional incluye a la fuerza pública ni a las futuras generaciones como posibles víctimas del terrorismo contemporáneo.

Desde mi perspectiva, debido a la naturaleza y el alcance de un acto terrorista, terrorismo es todo crimen contra la humanidad, realizado para intimidar grupos, minorías o poblaciones, o para forzar instituciones a hacer o no hacer cualquier acto o tomar una decisión. Como un crimen contra la humanidad, definir a las víctimas del terrorismo irá más allá de las leyes penales domésticas y deberá ser definido y castigado como una violación masiva a los derechos humanos tal como el genocidio. Conectando el elemento de los derechos humanos, el terrorismo será definido más



objetivamente incluyendo otras fuentes más allá del crimen por extremismo e intolerancia, y no importará si fue realizado en tiempos de paz o de guerra. El terrorismo es un método sistemático de aterrorizar personas. No es un simple asesinato o la extorción a un individuo. Consecuentemente, el término humanidad es legalmente el mejor para abarcar posible víctimas, incluyendo los no combatientes que las legislaciones antiterroristas quieren proteger especialmente. Más aún, pienso que es esencial incluir que víctima del terrorismo es cualquier persona afectada directa o indirectamente por un acto terrorista, incluyendo a las nuevas generaciones. Esta simple definición está desposeída de cualquier discriminación por condiciones de salud, edad, raza, género, nacionalidad y etnicidad. De hecho, incluye familiares, dependientes, propietarios, etcétera. Adicionalmente, reconocer el efecto sobre las futuras generaciones resulta útil para prevenir el terrorismo aprendiendo del pasado y para no desconocer los impactos del terrorismo sobre los medios naturales y la salud mental y física de las poblaciones venideras. Ancianos, mujeres, niños, hombres y recién nacidos sienten los horribles efectos del tipo de violencia que significan los bombardeos o las hambrunas inducidas; esto es imposible de borrar con persecuciones criminales y este enfoque permitirá a los gobiernos planificar recursos y servicios para atender en el futuro mediato a las poblaciones venideras con prestaciones que van más allá de reparaciones puntuales caso por caso. Definir las víctimas es una primera tarea. Otra es proteger sus derechos después de un ataque terrorista. Ambas son parte de una política que defina

coherentemente métodos de justicia retributiva y correctiva entendiendo el contexto en el que el acto terrorista ocurre. La justicia retributiva no es suficiente para reparar a las víctimas. La naturaleza de los actos terroristas contemporáneos muestra que no hay una posibilidad real de obtener justicia dependiendo solamente de la persecución a un supuesto terrorista o a combatientes rasos. Por esta razón, estoy de acuerdo con Kent Roach: es mejor ser realistas y entender que algunas clases de terrorismo no pueden ser erradicadas del todo. La mejor opción es diseñar planes para prevenir y minimizar los efectos del terrorismo sobre las personas y sus derechos.⁷⁹ Actos terroristas son el mismo caos, son emergencias, no simples crímenes. Como emergencias, son necesarias políticas y planes que empiecen por la definición de quién es una víctima para efectos de las distintas clases de reparación. De lo contrario, la asistencia a las víctimas será también parte del caos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, BRUCE. *The Emergency Constitution*. (2004). 113 Yale J.L. 1011, pp. 1033.
- ARNOLD, JEFFREY, PER ÖRTENWALL and others. A Proposed Universal Medical and Public Health Definition of Terrorism, in *Prehospital and Disaster Medicine*, Vol. 18, No. 2, April-June 2003. pp. 47 to 52.
- BLAKESLEY, CHRISTOPHER. *Terror and Anti-terrorism. A Normative and Practical Assessment*. Transnational Publishers, 2006.
- COLOMBIA NUNCA MÁS. Crímenes de Lesa Humanidad. *Zona 7*, 1966-2000, 2000.

79. ROACH, KENT. The Criminal Law and Terrorism, in *Global Anti-Terrorism Law and Policy*, Victor Ramraj, Michael Hor, and Kent Roach eds., Cambridge University Press, 2005, p. 147.



- COMITÉ NACIONAL DE VÍCTIMAS. *Memorias del Primer Foro por las Víctimas de la Guerrilla*. Vida, 1994.
- COTTER, IRWIN. "Terrorism, Security and Rights: The Dilemmas of Democracies". (2002). 14 *National Journal of Constitutional Law* 13.
- RESUMIL DE SANFILIPPO, OLGA ELENA. La víctima en el Derecho Penal Internacional. Definición, características, derechos humanos y medidas de protección, en *Revista Jurídica*. U.P.R. Vol. 60: 4; 1147 (1991).
- DONOHUE, LAURA. *The Cost of Counterterrorism*. Cambridge, 2008.
- FLECK, DIETER and MICHAEL BOTHE. *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*. Oxford University Press, 1995.
- GILBERT, PAUL. *New Terror, New Wars*. Edimburg University Press, 2003.
- GIRALDO, JAVIER SJ. *Colombia the Genocidal Democracy*. Common Courage Press, 1996.
- HIRSCH, SUSAN. *In the Moment of Greatest Calamity, Terrorism, Grief and a Victim's Quest for Justice*. Princeton Press, 2006.
- DUURSMA, JORRI C. Definition of Terrorism and Self-determination, in *Harvard International Review*, September 22, 2008.
- MANOKHA, IVAN. *The Political Economy of Human Rights Enforcement*. Great Britain: Palgrave MacMillan, 2008.
- MARTIN, VANESSA and MARC OLIVIER BENOIT. La Definition du Terrorism: Un Etat des Lieux, in David, Charles et Gagnon Benoit. *Repenser Le Terrorisme, Concept, Acteurs et Reponses*, PUL, 2007, pp. 23 et ss.
- MEHARG, SARAH. *Helping Hands and Loaded Arms: navigating the military and humanitarian space*. Pearson, 2007.
- NGUYEN QUOC, DINH; PATRICK DAILLIER et ALAIN PELLET. *Droit international public*. 6e édition entièrement refondue, Paris, l. g. d. j., 1999.
- RANSTORP, MAGNUS and PAUL WILKINSON. *Terrorism and Human Rights*. Routledge, 2008.
- ROACH, KENT. "The Dangers of a Charter-proof and Crime-based Response to Terrorism" in Daniels, Macklem and Roach (eds.). *The security of Freedom: Essays on Canada's Antiterrorism Bill*. Toronto: University of Toronto Press, 2001.
- ROACH, KENT. *Sources and Trends in Post 9/11 Anti-Terrorism Laws*. (April 2006). U Toronto, Legal Studies Research Paper No. 899291.
- ROACH, KENT. *A Comparison of Australian and Canadian Antiterrorism Laws*. (2007). 30 U.N.S.W. L.J. 53.
- ROACH, KENT. *The Criminal Law and Terrorism, in Global Anti-Terrorism Law and Policy*, Victor Ramraj, Michael Hor, and Kent Roach, eds. Cambridge University Press, 2005.
- ROZAKIS, CHRISTOS. *Terrorism and the Internationally Protected Persons in the Light of the ILC's Draft Articles* [article] L.23 Int'l & Comp. L.Q. 32 (1974).
- SULLIVAN, DENNIS and others. *Handbook of Restorative Justice*. Routledge, 2006.
- VALENCIA RESTREPO, DARÍO y otros. *Derecho penal, terrorismo y legislación*. Universidad Nacional de Colombia, 1991. ☺