Terrorismo en el Perú: implicancias del empleo de nuevos términos e interpretaciones

Terrorism in Peru: implications of the use of new terms and interpretations

Contralmirante (r) Aníbal Cueva López. Ostenta las calificaciones de Infantería de Marina, Inteligencia y Comando Anfibio. Se ha desempeñado como Comandante de la Cuarta Zona Naval y de la Fuerza de Infantería de Marina. Participó en la lucha contra el terrorismo en el Perú, desempeñándose en todos los grados a lo largo de su carrera, en zonas declaradas en estado de emergencia, experiencia que, sumada a sus conocimientos profesionales, se refleja en sus libros y artículos. Cuenta con estudios en la República Popular China, el Curso de Alto Mando, Defensa y Seguridad. Se ha desempeñado como Asesor de Estado Mayor de la Infantería de Marina de la Armada de Colombia. Ha realizado estudios de Maestría en Desarrollo y Defensa Nacional en el Centro de Altos Estudios Nacionales del Perú. Asimismo, cuenta con una Maestría en Estudios sobre Terrorismo de la Universidad Internacional de la Rioja-España y estudios sobre Radicalización y Extremismo en la Universidad Rey Juan Carlos, de Inteligencia Estratégica en la Escuela Nacional de Inteligencia, así como de Guerra Política en el Centro de Estudios de Geopolítica y Seguridad de Madrid. Se ha desempeñado en la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) como Director Adjunto de Asuntos Técnicos, y como asesor en entidades ligadas a la Seguridad Nacional, continúa brindando conferencias, clases y asesoría de carácter profesional sobre temas de su especialidad en diversas entidades del Estado y privadas.

Resumen: A raíz de las recientes manifestaciones violentas y las crecientes tensiones políticas en el Perú, el concepto de terrorismo ha tomado un nuevo protagonismo en el debate público. El presente artículo analiza las implicancias del empleo de nuevos términos y conceptos asociados con el terrorismo, como "terrorismo urbano" y "terrorismo de Estado", así como las reinterpretaciones del término en el contexto nacional e internacional. A través de un enfoque que incluye el estudio de la normatividad vigente y las propuestas de diversos actores políticos, se busca comprender cómo el discurso sobre terrorismo ha sido utilizado para justificar actos violentos y movilizaciones sociales, o para descalificar las respuestas estatales. Además, se explora el impacto de estas nuevas interpretaciones en la seguridad ciudadana y el marco legal, señalando la necesidad de revisar las definiciones actuales para prevenir su uso arbitrario y asegurar la cohesión social en el país.

Palabras clave: terrorismo, radicalización, extremismo violento, seguridad nacional, subversión, normatividad.

Abstract: *In light of recent violent protests and escalating political tensions in Peru, the concept of terrorism has gained renewed prominence in public debate. This article examines the implications of employing new terms and concepts associated with terrorism, such as "urban terrorism" and "state terrorism," as well as the reinterpretations of the term in both national and international contexts. Through an approach that includes a study of current legislation and the proposals of various political actors, the article seeks to understand how the discourse on terrorism has been used to justify violent acts and social mobilizations, or to discredit state responses. Additionally, it explores the impact of these new interpretations on public safety and the legal framework, emphasizing the need to review current definitions to prevent their arbitrary use and ensure social cohesion in the country.*

Keywords: *terrorism, radicalization, violent extremism, national security, subversion, legal framework.*

"La violencia silencia la capacidad humana de cuestionar y preguntar"
Padre José María Tojeira

En el Perú, la coyuntura política que se presentó desde la salida y detención de Pedro Castillo, por su intento de golpe de Estado (7 de diciembre del 2022), es de incertidumbre, desinformación y desconocimiento de la mayoría de la población en cuanto a aspectos económicos, legales y sociales. Esto como parte de una agenda ideológica de algunos grupos avocada a "acentuar las contradicciones" para obtener apoyo económico externo y arremeter contra el Estado. Su argumento es la presunta violación o afectación de los derechos humanos, a fin de presionarlo en la atención de demandas sociales que esconden intereses ideológicos y criminales, o buscar la laxitud de las normas, además de la inoperancia de las fuerzas de seguridad y entidades de control. Asimismo, a través de una presunta "legitimidad" obtener la legalidad de actividades económicas ilícitas, justificándolas con la "responsabilidad del Estado por su falta de presencia" en lugares y áreas geográficas generalmente rurales. Estas zonas han sido escogidas y estudiadas premeditadamente por sus condiciones de aislamiento y relativa seguridad, que les permite a las organizaciones criminales desarrollar sus actividades económicas sin control estatal.

A lo descrito precedentemente, hay que sumarle el clima de inseguridad creado en zonas urbanas por la violencia delincuencial y la violencia política, resultado de las movilizaciones sociales alentadas como parte de programas ideológicos, reflejados en discursos y narrativas de actores políticos y mediáticos. Estos activistas emplean términos y conceptos de forma descontextualizada,

bajo bien pensadas operaciones de desinformación y mecanismos discursivos, que incluyen el empleo de opiniones de sus "propios expertos", difusión de "hechos", énfasis en las supuestas violaciones o inacciones, etc.

Para este artículo en particular, prestaremos atención a los serios cuestionamientos sobre la existencia del terrorismo en el Perú, además de la aparición de neologismos, nuevas interpretaciones y acepciones relacionados al empleo del término "terrorismo". Asimismo, revisaremos el uso por parte de la oposición al Gobierno del concepto "terrorismo de Estado"; la propuesta de analistas para imponer el concepto de "terrorismo urbano"; y, como corolario, la descalificación de todo aquel que emplee la palabra "terrorismo" para definir la situación que se vivió en el Perú en décadas pasadas, la misma que se volvió a recordar con los infaustos acontecimientos de toma de aeropuertos, asaltos y ataques a comisarías, arremetidas y amenazas a la población durante las asonadas ocurridas entre diciembre del 2022 y marzo del 2023, con mayores repercusiones en el sur del Perú, en las regiones de Puno, Ayacucho y Apurímac, donde grupos de activistas exigían el cambio de la Constitución y el cierre del Congreso de la República después de la salida de Pedro Castillo.

Las movilizaciones violentas, sumadas a la situación de inseguridad ciudadana, hacen necesaria una evaluación de los conceptos "subversión" y "terrorismo" y sus repercusiones tanto en aspectos políticos como normativos y sociales, entre los más importantes. Esta evaluación podría hacerse al haberse cumplido el plazo de la Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Terrorismo 2019-2023 (PNMLCT), que permitiría la inclusión de conceptos ya en uso en la normativa internacional y de obligatorio cumplimiento por parte de los Estados, además de reiterar el "objetivo político" de los actos terroristas acorde a dicha normativa.

Al respecto, a la luz de la normativa internacional, es necesario y urgente analizar el informe presentado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) el 19 de octubre del 2023, en el que señala sus "observaciones sobre la situación de los derechos humanos en el Perú", con relación a las protestas que abarcan el período comprendido entre el 7 de diciembre de 2022 y el 15 de septiembre de 2023, con un "enfoque" en los acontecimientos durante las protestas sociales ocurridas entre diciembre de 2022 y marzo de 2023, como lo mencionamos precedentemente. Dicho informe, pese a mantener el sesgo iniciado con el informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR): "… fractura de la sociedad peruana, conforme a criterios étnico-raciales y de estatus social, así como a aumentar la polarización y las tensiones políticas …", proporciona una importante oportunidad, debido

a que en el acápite "Delitos relacionados con el terrorismo e investigaciones penales", párrafo 118, hace eco de la "… reciente recomendación del Comité de Derechos Humanos de que Perú revise la definición de terrorismo contenida en la Ley 25475". Cabe destacar que la mencionada ley "no define terrorismo", pero si establece una serie de actos considerados como tal.

De igual manera, en sus "recomendaciones", párrafo 14, la OACNUDH señala:

> Tal y como lo recomendó el Comité de Derechos Humanos, a través del Congreso de la República, avanzar con la revisión de la definición del delito de terrorismo contenida en el Decreto Ley 25475, a fin de respetar estrictamente el principio de legalidad y evitar cualquier aplicación arbitraria con implicaciones para los derechos a la vida, la libertad y la seguridad personal.

La mencionada recomendación brinda asidero para definir "terrorismo" e incluir los conceptos de "radicalización, extremismo y extremismo violento" que pueden conducir a ello, lo que debe hacerse con premura debido a la actual coyuntura política nacional.

Sobre lo descrito anteriormente, la inclusión de dicha "recomendación" podría obedecer a una estrategia acorde a la narrativa de "violación de derechos humanos por parte del Estado (terrorismo de Estado)", de uso cada vez más frecuente, que traslada la absoluta responsabilidad a este último, lo que contribuiría a dar mayor fuerza a las denuncias contra el actual Gobierno y cimentar el discurso de "estrategia sistemática" de violación de derechos humanos por el Estado peruano.

Por otra parte, antes de plantear la imposición de una nueva figura en la legislación sobre el terrorismo, es necesario estudiar sus implicancias, así como las experiencias cercanas de otros países. A nivel regional, podemos mencionar las de Brasil y México, donde el índice de criminalidad e inseguridad ciudadana son altísimos. En el caso de México, prácticamente existen "ejércitos criminales" tanto por su magnitud como por el armamento que emplean. No muy lejana es la situación en Brasil, donde algunas "favelas" están consideradas como fuera del control estatal y campea la criminalidad, lo que obliga al empleo de sus Fuerzas Armadas para enfrentar las organizaciones criminales, pero sin apelar a la declaratoria del país en situación de conflicto armado interno (conflicto armado no internacional-CANI es el término oficial).

De igual manera, en el plano global, son destacables los casos de Países Bajos, Bélgica y Suecia, naciones con una legislación más depurada y mayores recursos para combatir la violencia criminal. Estos países, ante la escalada de la violencia criminal, sobre todo, de carteles del TID ("mafia albanesa"

y la "Mocro Mafia"), que emplea coches bomba, explosivos, armamento de grueso calibre, asesinatos, amenazas de secuestro de jueces, fiscales y altos funcionarios etc., también se han visto obligados a disponer la intervención de las fuerzas militares, sin necesidad de declararse en situación de CANI, por las implicancias que esta decisión tiene.

Sin embargo, pese a existir experiencias de otros países y antecedentes de nuestras propias propuestas, así como de funestos resultados en la CIDH, en el Perú se insiste en presentar mociones que no obedecen al marco normativo internacional, y cuyas definiciones ni siquiera se acercan a las manejadas en foros académicos. Tomando como ejemplo lo acontecido en Ecuador, con la declaración de conflicto armado interno por el Presidente Daniel Noboa Azín, el 9 de enero del 2024, mediante Decreto Supremo n.º 111, como consecuencia de la asonada violenta y fuga de José Adolfo Macías Villamar, alias "Fito", cabecilla de "Los Choneros", banda ecuatoriana vinculada al Cartel de Sinaloa (CDS), y de Fabricio Colón Pico alias "El Salvaje", cabecilla de "Los Lobos", enlazada al Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG), ambas relacionadas al tráfico ilícito de drogas (TID), se declara como "organizaciones terroristas" de carácter trasnacional a más de veinte bandas criminales.

Esta acción fue inicialmente aplaudida, pero hoy, poco más de cuatro meses después, es criticada y objeto de denuncias por ser considerada violatoria de derechos humanos, existiendo un proceso de compilación de información, fotografías videos, noticias etc. con la finalidad de evidenciar estas denuncias e iniciar una campaña internacional contra las fuerzas de seguridad, acompañada de severas críticas a la "exposición de motivos" o razones que justificaron la declaratoria de CAN por parte del Presidente Noboa. Las consecuencias las veremos luego.

¿Una definición de terrorismo?

En las últimas décadas, el fenómeno terrorista en el Perú es uno de los protagonistas de la historia por su impacto en el país y en su vida política; pese a esto, la cuestión de su definición no ha sido aún resuelta, y existe, en todos los lugares donde el terrorismo estuvo presente, la falta de consenso en su definición, acentuada por la interrogante planteada adrede de si existió o no terrorismo en el Perú.

Por otra parte, la comunidad internacional ha intentado definir sin éxito el terrorismo desde 1937, sin haberse logrado un acuerdo de vocación universal que lo prohíba categóricamente y que se aplique en toda circunstancia. El único tratado internacional de ámbito universal que se ha adoptado hasta

la fecha contra el terrorismo, sin entrar en vigor, es la Convención para la Prevención y Represión del Terrorismo, adoptada por la Sociedad de las Naciones en 1937 luego del atentado de Marsella del 9 de octubre de 1934, que derivó en la muerte del Rey Alejandro I de Yugoslavia (Danessa, 2018).

Podemos afirmar la existencia de un cambio en el enfoque del fenómeno terrorista a partir de los atentados de Nueva York ocurridos el 11 de septiembre de 2001, lo que plantea dejar de lado el punto de vista completamente local del terrorismo en el Perú, pues, como consecuencia del atentado a las Torres Gemelas, el terrorismo se convierte en un problema global. Ello exige que nuestra normatividad se adecúe a este fenómeno cambiante, con la finalidad de que quede establecido, en cada ámbito que se emplee este término polisémico, el significado correspondiente; es decir, debemos entender que existen definiciones de carácter instrumental, académico, político, jurídico etc., y que estas deben interpretarse en la coyuntura y el ámbito en que se están empleando, pero deben tener mayor peso para enfrentar este fenómeno la definición (tipificación) de carácter jurídico/legal.

Dentro de los intentos de definir legalmente el terrorismo, existe la Resolución 1566 (2004), del 8 de octubre del 2004, del Consejo de Seguridad de la ONU:

> Recuerda que los 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, 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.

En la actualidad, el terrorismo ha ocupado un lugar importante en el debate público, asociado a las recomendaciones de la CVR, las acciones de las organizaciones radicales de izquierda, la aparición más reciente de las acusaciones por terrorismo de Estado y, últimamente, el empleo de "terrorismo urbano" asociado a la inseguridad ciudadana y la violencia criminal.

El Estado peruano, en el artículo 2 del D.L. n.º 25475 (mayo de 1992), Decreto Ley que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para su investigación, instrucción y juicio, describe los actos de terrorismo refiriéndose a los actos de provocar, crear o mantener:

> … un estado de zozobra, alarma o temor en la población o en un sector de ella, realiza actos contra la vida, el cuerpo, la salud, la libertad y seguridad personales o contra el patrimonio, contra la seguridad de los edificios públicos, vías o medios de comunicación o de transporte de cualquier índole, torres de energía o transmisión, instalaciones motrices o cualquier otro bien o servicio, empleando armamentos, materias o artefactos explosivos o cualquier otro medio capaz de causar estragos o grave perturbación de la tranquilidad pública o afectar las relaciones internacionales o la seguridad de la sociedad y del Estado …

Como podemos observar "no plantea una definición, sino uno descripción típica del delito" especificando una serie de hechos que lo constituye.

El Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reconoce la existencia a nivel universal de dieciséis convenios sobre terrorismo, cada uno de los cuales contiene definiciones diferentes de actos considerados terroristas, sin entrar a delimitar el concepto "terrorismo"; pero en nuestro caso, resulta relevante que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos plantea la definición de la Asamblea General de las Naciones Unidas y señala con relación a terrorismo lo siguiente:

> … son los actos criminales con "fines políticos" concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas (que) son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos.[1]

Al respecto, es relevante la sentencia del Tribunal Constitucional a través del expediente n.º 005-2001, del 15 de noviembre del 2001, que señala: "El delito de terrorismo implica la violencia contra el Estado y afecta el sistema político de una nación, al pretender sustituir o debilitar al Gobierno constitucional, causando terror en la población". También señala: "En efecto, el elemento que ha de caracterizar este tipo de ilícito es la finalidad política y/o ideológica de la agrupación organizada. En consecuencia, si esta no tiene como objetivo esa finalidad política, el ilícito no constituye terrorismo, sino un ilícito común distinto". Este último punto de vista descarta de plano otros conceptos que no se ajustan a dicho sustento jurídico ni a la normativa internacional. Lo importante de la sentencia precedente es el hecho que complementa la "descripción típica del delito" establecida el D.L. n.º 25475, pues agrega la consideración sustancial de la "finalidad política" del terrorismo, sin tal objetivo no se constituye en "terrorismo".

---

1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre terrorismo y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/ll.116, 22 de octubre de 2002, párr. 17.

De otro lado, la Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Terrorismo 2019-2023 (PNMLCT), aprobada con D.S. 23-2019-IN, incluye una definición "oficial":

> El terrorismo implica un conjunto de acciones, intencionales e ilícitas, que emplean, exaltan o hacen apología de la violencia con "fines políticos", en ocasiones para promover una ideología, religión o un proyecto. Las acciones de esta índole pueden tener la finalidad de instaurar el miedo en una población o emplear el miedo con el propósito de difundir un mensaje político y forzar la satisfacción de sus demandas.

El término volvió a entrar en discusión como consecuencia de la difusión de documentos de la DIGIMIN, en los medios de prensa, filtrados por el grupo "Guacamaya" (octubre 2022), así como por las declaraciones del líder de Perú Libre, Vladimir Cerrón, llamando al cambio de la Constitución por "vías pacíficas y no pacíficas". Nuevamente se cuestiona la validez del empleo de los términos "subversión" y "terrorismo" para definir o catalogar diversas acciones relacionadas con la coyuntura política y social que vive el país, el mismo que da píe a reforzar la narrativa del llamado" terruqueo" y de "persecución política", y pone en cuestionamiento la actuación de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas, así como de su conocimiento de estos fenómenos y su desarrollo en la actualidad (Figura 1).

Figura 1
Medios de comunicación reflejan la falta de uniformización del empleo correcto de los términos relacionados con el terrorismo



También, resulta pertinente traer a colación las declaraciones del Coronel EP (r) Juan Carlos Liendo O'Connor, quien renunció a la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI luego de que la Presidente de la República expresara, en una entrevista al diario *La República*, que estaba en desacuerdo con él por haber calificado como "insurgencia terrorista" a las manifestaciones contra el Gobierno (Figura 2).

Figura 2
Juan Carlos Liendo califica como insurgencia de un grupo terrorista los ataques contra el Gobierno



Nota. 15 diciembre 2023 (www.facebook.com/CanalB.pe/videos/juan-carlos-liendo-se%C3%B1ala-el-ataque-de-un-grupo-terrorista-reflexiones-con-pepep/669269071562384/)

Existen antecedentes recientes sobre el uso del término "terrorismo", que originan que dicho empleo sea considerado más como un "descalificativo", una falacia *ad hominen* perdiendo el peso de carácter legal y la gravedad, como el fenómeno que representa. Durante la última campaña presidencial, el "terruqueo" formó parte relevante de la discusión política.

El "terruqueo"

Según Fernando Velásquez, el "terruqueo" pasó de ser un instrumento legal a una herramienta social, ya que lo atribuye como la "socialización de un discurso legal que se remonta a cuarenta años atrás con la piedra fundacional de la legislación antiterrorista peruana en 1981"; sin embargo, esto no puede entenderse sin la explicación del uso que hoy se le da a este término para reforzar el discurso de que este fenómeno jamás sucedió o de la inexistencia del terrorismo en el Perú, debido a que la legislación antiterrorista (Decreto Legislativo n.º 46), por su falta de precisión al tipificar el delito, originaba o facilitaba que "cualquier hecho o cualquier acto contra las personas o contra el patrimonio" pueda definirse como terrorismo; aunque desde hace un par de años, se puso en práctica otro discurso: se reitera la existencia de un conflicto armado interno y dentro de él la existencia del terrorismo por "ambas partes", tanto por las organizaciones terroristas Sendero Luminoso (OT SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac

Amaru (OT MRTA) como por el Estado peruano. De esta manera:

> … el terruqueo es una herramienta para infundir miedo construida a partir de dos elementos de la memoria histórica: el miedo a un enemigo ya conocido (el terrorismo, Sendero Luminoso, etc.) y el miedo a repetir las atrocidades del pasado (la espiral de la violencia). Este doble sentido ha servido para perpetuar un incesante enfrentamiento entre "nosotros" y "ellos" que va más allá del surgimiento y el declive real de Sendero Luminoso. (Velásquez, 2021)

Analizar las implicancias del "terruqueo", resulta relevante en la medida de la forma en que fue y es empleado el término "terrorismo", así como la ignorancia de su connotación jurídica y el impacto que tiene su descontextualización en la percepción de la población, acentuada por medio de campañas de desinformación, operaciones de influencia, la propia desidia de las autoridades o el desinterés de la población en conocer nuestra historia reciente.

Todo ello ha traído como consecuencia la utilización del término "terrorismo" de forma ofensiva, convirtiéndose en un insulto que favorece el discurso y la narrativa de revictimización sobre la base del estigma político y étnico, así como de afianzar el discurso de "construir enemigos artificiales es muy exitoso para hacer que personas inocentes, e incluso víctimas, sean percibidas como culpables o perpetradores".

El empleo de la palabra "terrorismo" como expresión peyorativa nos lleva a reflexionar sobre este hecho. Como menciona Hans Enzernberger en su libro *Perspectivas de guerra civil*, "… una pedagogía que cree poder sensibilizar a sus pupilos incrementando la dosis, actúa como mínimo con ingenuidad. Lo único que consigue es, por el contrario, la inmunización de sus destinatarios contra cualquier tipo de concientización". El "terruqueo" ha servido para asociar "racismo a terrorismo, pues en su concepto es utilizado para deslegitimar, deshumanizar, descalificar …, buscando desplazarlos, dejarlos sin representación, sin voz etc.

Aquí algunas definiciones de "terruqueo":

- Práctica cuyo objetivo fundamental es, y ha sido desde su origen, el de lograr la aniquilación social de sus víctimas, la cual se logra al calificarlas como terroristas y deshumanizarlas. (Aguirre, 2011)
- Una estrategia política y de control social que busca deslegitimar a diversos grupos sociales al vincularlos con el fantasma del terrorismo y los traumas que este generó, y expulsarlos de esta forma del espacio legítimo de representación y discusión. (Bolo, 2020)
- Un aparato político de bloqueo al pensamiento y la racionalidad que es

empleado para frenar cualquier propuesta de cambio al asociarla con el terrorismo, y, consecuentemente, para defender el *statu quo* y el ideario imperante. (Gruber, 2020)

Proceso que conduce al terrorismo: radicalización y extremismos violentos

Desde la aparición del terrorismo en el Perú, el estudio de este fenómeno indica que la formación de las organizaciones terroristas es "el resultado de un proceso**"**, que implica la captación, impregnación ideológica, encuadramiento y cristalización, con la finalidad de realizar un objetivo político, implantación de un sistema que implica la destrucción o sustitución del sistema existente, que abarca acciones en todos los campos, incluyendo o no el uso de la violencia. Este proceso se define como subversión y, con algunas modificaciones, se conceptúa así desde la década de 1950, asociada al terrorismo de la tercera ola, con origen en ideologías de izquierda (marxista, leninista, maoísta), debido a la pertinencia de su desarrollo en el país, resultando hoy de carácter muy local.

Cabe destacar que, el término "subversión" no tiene connotación legal ni jurídica, además de un uso completamente local, orientado exclusivamente al terrorismo con base ideológica marxista, leninista, maoísta (MLM), sin abarcar otras formas acorde a la evolución de dicho fenómeno trasnacional y que, en la actualidad, en el argot de los expertos en temas de terrorismo, a nivel internacional, no se emplea debido a "la evolución del fenómeno terrorismo y la aparición de ideas, activismos, etc. cualesquiera que estas sean, que apelan o incitan a la violencia para el logro de sus fines, contenidos de forma general en los denominados: "extremismos", "extremismos violentos", "radicalización" y "tendencia social extremista violenta". Estos términos son empleados por la ONU y diversos Estados que enfrentan este fenómeno, estableciéndose que estos "procesos" pueden derivar en terrorismo.

A partir del año 2001, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad han destacado el carácter internacional de la cuestión, y el Consejo de Seguridad "ha establecido un vínculo entre el extremismo violento y el terrorismo y ha advertido que el primero podía desembocar en el segundo".[2] El Consejo de Seguridad, en su resolución 2178 (2014), hace explícito el vínculo entre el extremismo violento y el terrorismo. Recalca la importancia de que las medidas estén en consonancia con las normas internacionales y reconoce la necesidad de

2 Resoluciones 68/127 y 70/109 de la Asamblea General; y resoluciones 2178 (2014), 2242 (2015) y 2250 (2015) del Consejo de Seguridad.

la prevención: "… el extremismo violento, que puede conducir al terrorismo".

El 24 de diciembre del 2015, la Asamblea de la ONU emite el Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento, en el que el Secretario General observó que "el extremismo violento abarca una categoría más amplia de las manifestaciones" que el terrorismo, ya que incluye formas de violencia por motivos ideológicos que no llegan a constituir actos terroristas[3]; asimismo, aborda el extremismo violento como conducto hacia el terrorismo[4]. Igualmente, establece lo siguiente:

> Las definiciones de "terrorismo" y "extremismo violento" son prerrogativa de los Estados miembros y deben ser compatibles con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, en particular las normas internacionales de derechos humanos. Del mismo modo que la Asamblea General ha adoptado un enfoque práctico para la lucha contra el terrorismo, mediante la aprobación por consenso de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, este Plan de Acción sigue un enfoque práctico para prevenir el extremismo violento, sin aventurarse a abordar las cuestiones de definición.[5]

Al respecto, la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (2006) y el Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento (2015) establecen el marco de políticas que debe adoptar el Estado para enfrentar el terrorismo y el extremismo violento, en todas sus formas. Asimismo, el Consejo de Seguridad de la ONU, en su resolución 2178 (2014), hace explícito el vínculo entre el extremismo violento y el terrorismo, recalcando la importancia de que las medidas estén en consonancia con las normas internacionales, y reconoce la necesidad de la prevención: "del extremismo violento, que puede conducir al terrorismo".

Bajo la premisa anterior, las definiciones de los mencionados fenómenos como prerrogativa del Estado, el Consejo de Derechos Humanos, el 21 de julio del 2016, emitió el "Informe relativo a las mejores prácticas y lecciones extraídas sobre cómo la protección y la promoción de los derechos humanos contribuyen a la prevención y erradicación del extremismo violento". En Informe señala en el párrafo 17 lo siguiente:

> Las leyes, políticas y medidas aprobadas hacen referencia al "extremismo violento" y a conceptos conexos, como "extremismo" y "radicalización". El extremismo violento se ha descrito como "el uso o el apoyo al uso de la violencia"; la "voluntad" de usar

3 Asamblea General, informe A/70/674, párr. 4.
4 Ibidem 5 párrafo 2.
5 Ibidem 5 párrafo 5

> la violencia; la comisión y la defensa de actos de violencia y la incitación a esos actos; y "la promoción de opiniones que favorezcan la violencia o inciten a ella para alimentar determinadas creencias, y el fomento del odio que pueda generar violencia entre las distintas comunidades". Por lo general, se considera que el objetivo del extremismo violento es alcanzar objetivos políticos, ideológicos o religiosos, o se entiende que este término se refiere a los medios utilizados por grupos que rechazan la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho. Algunas definiciones señalan explícitamente que, si bien las opiniones radicales no constituyen en absoluto un problema en sí mismas, se convierten en una amenaza para la seguridad nacional cuando esas opiniones se traducen en acciones violentas …

Un importante antecedente es que el Perú asumió la presidencia del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de la ONU en el periodo 2018-2019, en el que reiteró "su compromiso continuo, en el plano nacional e internacional, con la lucha antiterrorista y el extremismo violento, y renueva su solidaridad con las víctimas de atentados que lamentablemente no dejan de ocurrir". Sin embargo, el concepto de extremismo violento hasta la fecha no está incluido en nuestro marco jurídico. La lucha contra la radicalización y el extremismo violento es una forma de prevenir el terrorismo y dirigirnos hacia una cultura de paz, considerada en nuestra PNMLCT e incluso en las recomendaciones de la CVR. Dicho concepto cobra tal vigencia hoy en día que, incluso el 20 de diciembre del 2022, la ONU declaró el 12 de febrero de todos los años como el "Día Internacional para la Prevención del Extremismo Violento cuando Conduzca al Terrorismo".

En adición, el 20 de noviembre del 2023, el entonces presidente del Consejo de Ministros, Alberto Otárola, informó que el Gobierno aprobó el proyecto de ley que sanciona de manera ejemplar a los docentes que realicen "apología de ideologías violentas o proselitismo político" en las instituciones escolares, todo esto con la finalidad de proteger a los menores y garantizar la neutralidad en el ejercicio docente.[6]

En esa misma línea, el 5 de febrero del 2024, el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Alberto Otárola, anunció que en sesión del gabinete ministerial se aprobó, "de manera unánime", un proyecto de ley que modifica la Ley de Reforma Magisterial para "garantizar que los estudiantes cuenten con profesores idóneos que promuevan una educación a base de valores, de respeto por la Constitución y del Estado de derecho" y en la que "… se establecen

---

6 Ejecutivo propone sanción ejemplar para docentes que hagan apología de la violencia en las escuelas. Diario *El Peruano* edición digital del 20/11/2023. Tomado de la Pág. Web https://www.elperuano.pe/noticia/228336-ejecutivo-propone-sancion-ejemplar-para-docentes-que-hagan-apologia-de-la-violencia-en-las-escuelas

causales de cese inmediato por falta muy grave contra aquellos docentes que pertenezcan a ideologías que contravienen la Constitución y que estén dictando clases en perjuicio de los valores cívicos, democráticos y ciudadanos".[7]

La propuesta de "terrorismo urbano"

El empleo de este término es relativamente reciente junto con su conceptualización y tipificación de carácter legal, particularmente ligado a la evolución del fenómeno terrorista, el incremento de la violencia en las movilizaciones y protestas sociales, la aparición de activismos radicales, así como una estrategia para contrarrestar la aparición de los llamados "lobos solitarios", ya que cada vez resultaba más difícil demostrar la pertenencia a una organización terrorista por parte de las fuerzas del orden, entre otras razones. Para tener una mejor idea, la legislación española lo tipifica así:

> Constituye terrorismo individual y/o urbano (art. 577 Código Penal) el hecho de, sin pertenecer a banda armada, organización o grupo terrorista, y con la finalidad de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, o contribuir a estos fines atemorizando a los habitantes de una población o a los miembros de un colectivo social, político o profesional.

En el Perú, como consecuencia de la ola de criminalidad y la percepción de inseguridad ciudadana, el 21 de setiembre del 2023, el Concejo Municipal de Lima Metropolitana aprobó la aplicación de la Ley Contra el Terrorismo Urbano y su incorporación en el Código Penal. El 26 del mismo mes, el Alcalde Rafael López Aliaga presentó al Congreso de la República el proyecto de ley que incorpora el "delito de terrorismo urbano" en el Código Penal.

De acuerdo con lo señalado en el proyecto de ley n.º 6014/2023-CR, esta iniciativa pretende resolver una de las problemáticas que viene afectando el orden interno y la seguridad ciudadana y, por ende, el desarrollo económico de nuestra nación, generada por la delincuencia común y el crimen organizado, debido precisamente a la elevada crisis migratoria existente y la alteración del orden en fronteras, como lo ha venido experimentando el país. También, dicho proyecto de ley propone añadir el artículo 315-B al Código Penal, el cual establecería que, quien, mediante el porte o utilización de armas de fuego, granadas y/o explosivos, comete los delitos de sicariato, secuestro, robo agravado, extorsión, formas agravadas, disturbios, organización criminal y banda criminal

---

7 Ejecutivo plantea cesar "por falta muy grave" a docentes que enseñen "ideologías que contravienen la Constitución". *RPP Noticias* edición digital del 5/02/2024. Tomado de la Pág. Web https://rpp.pe/politica/gobierno/poder-ejecutivo-plantea-cesar-a-docentes-que-ensenen-ideologias-que-contravienen-la-constitucion-noticia-1532214

será reprimido conforme lo establecido en el Decreto Ley n.º 25475.

Sin embargo, es pertinente señalar que, el mencionado documento, en su exposición de motivos indica que "es indispensable realizar una tipificación específica del delito de terrorismo urbano dentro del Decreto Legislativo n.º 635, Código Penal, para cubrir el vacío normativo existente", lo que vislumbra incertidumbre respecto a este planteamiento: ¿a qué piensan llamar o a qué denominan terrorismo urbano?

En la misma línea, el congresista de la bancada de Alianza para el Progreso, Idelso García, presentó un proyecto de ley que propone establecer como delito el terrorismo urbano, con la diferencia que este proyecto modifica el Decreto Ley 25475, considerando que se tipifica como terrorismo urbano agregando "… ya sea por una motivación ideológica o motivado por el deseo de obtener una compensación económica mediante la amenaza o la coacción, haciendo uso de estos recursos (terrorismo urbano). Como se observa, esta propuesta arrastra los defectos de la norma que pretende modificar, además de no cumplir con la característica esencial de la finalidad u objetivo político. Respecto a las propuestas precedentes, es necesario citar la sentencia del Tribunal Constitucional (EXP. n.º 005-2001-AI/TC), que señala textualmente:

> En consecuencia, los ilícitos penales cometidos por agrupaciones organizadas que no afectan este bien jurídico (seguridad nacional), porque no tienen la finalidad de sustituir o variar el régimen político-democrático establecido por la Constitución y carecen del elemento subjetivo tipificante, no constituyen terrorismo … No es suficiente organizarse en bandas y utilizar armas de guerra para ubicarse en la tipificación del terrorismo.

Además, tajantemente concluye:

> En otros términos, "no es constitucionalmente admisible" que, a fin de aplicar a las bandas armadas las normas procesales, sustantivas y ejecutivas penales, rigurosas y severas que la Constitución reserva al terrorismo, al tráfico ilícito de drogas y al espionaje –y que prohíbe para los demás delitos– se pretenda "etiquetar" como terrorismo a conductas delictivas que no lo son.

Conforme a lo expuesto, están evidenciadas las dificultades que genera el empleo de términos que tienen una connotación o significado diferente al que se le desea emplear, o se les pretende atribuir otra acepción, más si es un fenómeno que tiene dificultades en lograr una definición consensuada, como es el caso del "terrorismo".

Ahora resulta relevante que, mientras se encontraba en proceso el presente artículo, el 14 de junio del 2024, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos

del Congreso, que preside el legislador Américo Gonza Castillo del Partido Perú Libre, aprobó el dictamen recaído en los proyectos de ley 05525/2022-CR, 05838/2023-CR, 05969/2023-CR, entre otros, pues en el Congreso hay diez proyectos de ley con esta tipificación, siete presentados por congresistas y tres por municipalidades, que proponen incorporar en el Código Penal, Decreto Legislativo 635, los delitos de terrorismo urbano.

Comentarios finales

Será difícil arribar a una definición consensuada sobre el "terrorismo", pero es una necesidad que permitirá tipificar las acciones que se constituyen como tal, y una obligación en el marco de desarrollar una "cultura de paz", en cumplimiento de la normativa internacional. Se debe aprovechar la oportunidad que proporciona la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en la recomendación n.º 14 del 19 de octubre del 2023, que especifica: "Tal y como lo recomendó el Comité de Derechos Humanos, a través del Congreso de la República, avanzar con la revisión de la definición del delito de terrorismo contenida en el Decreto Ley 25475 …", proponiendo y fijando un concepto coherente con nuestra realidad y acorde a las disposiciones internacionales, para combatir y prevenir esta amenaza**.**

Asimismo, hemos observado los resultados de no conceptuar el terrorismo, sobre todo jurídicamente, ni de difundir su impacto en el Perú, agravado por la desinformación y la ignorancia de la magnitud de la amenaza, peor cuando se plantea que dicho fenómeno no existió y que los procesos de radicalización y extremismo violento que conducen al terrorismo tampoco se están dando en el país. Esta estrategia discursiva ha dado resultados, se cuestiona el accionar del Estado para prevenir las mencionadas amenazas y se habla de la existencia de un conflicto armado interno, donde el Estado peruano presuntamente cometió "terrorismo de Estado".

El empleo de herramientas discursivas u operaciones de influencia, que facilitan los procesos de radicalización y extremismo violento que conduce al terrorismo, es facilitado por el avance de herramientas tecnológicas, que permiten la difusión de información y la obtención de rápidas respuestas; pero, principalmente, de información que no ha sido corroborada, de fuentes no fiables o, en el peor de los casos, colocada expresamente para desinformar.

Un ejemplo reciente sucedió en el Perú, al consultar en internet acerca de la operación "Chavín de Huántar", al Chat GPT. Este indicó que existieron "graves violaciones a los derechos humanos, incluyendo la ejecución extrajudicial de

algunos de los miembros del movimiento terrorista", empero, al señalar que la justicia había determinado que no hubo ese tipo de crímenes, entonces la inteligencia artificial admitió su error: "Mil disculpas, mi respuesta anterior fue incorrecta. En la crisis de rehenes del MRTA en la residencia del embajador de Japón en Lima no se produjeron ejecuciones extrajudiciales", reconoció el Chat GPT.[8]

Un resultado tangible del mal uso conceptual del término "terrorismo" es el "terruqueo", que ahora contribuye a la desinformación y es empleado para acentuar las contradicciones, pues se ha constituido en una estrategia para desvirtuar cualquier información relacionada con este fenómeno, así como para descalificar a cualquiera que pretenda abordar este tema en cualquier foro. Urge tomar acciones para, por lo menos, atenuar la estrategia del "terruqueo", pero, sobre todo, para establecer y difundir los conceptos que nos atañen, desde el punto de vista de la seguridad nacional y sus particularidades, en cuanto a cómo se desarrolla el proceso del terrorismo, que incluye conceptos ya en uso en la comunidad internacional por más de dos décadas, como son la "radicalización" y el "extremismo violento", todavía no incluidas en la legislación ni en la academia peruana.

En los últimos dos años, las "movilizaciones sociales" en el Perú han tenido carácter violento, que han sido calificadas algunas como actos "terroristas" y otras como "protestas", "violencia política", etc. Estos últimos, acompañados de una intensa campaña mediática, tanto de medios regulares como de alternativos, han procurado influir en la legitimación de prácticas moralmente condenables, que tienen como justificación razones político/ideológicas, muchas de ellas fácilmente tipificadas como terrorismo, acorde a la normativa nacional como internacional.

Aparte, también existe otro factor disturbador en el tema del terrorismo: la inseguridad ciudadana, que ha dado paso a la propuesta del concepto de "terrorismo urbano", que solo agrega dificultad para llegar a una definición y al entendimiento del fenómeno. En este punto, es relevante y revelador, no tan solo considerar las definiciones, incluso la contenida en la Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Terrorismo (PNMLCT), que reafirma un elemento clave para diferenciar este fenómeno de otras actividades criminales, y es que el terrorismo tiene un objetivo político, que es el aspecto que señala

8 Operación Chavín de Huántar: allegados a Mindef mienten contra comandos héroes. Diario *Expreso*, edición digital, publicado el 23 de abril del 2023. Tomado de la Pág. Web https://www.expreso.com.pe/en-portada/operacion-chavin-de-huantar-allegados-a-mindef-mienten-contra-comandos-heroes-noticia/

la diferencia respecto a otra acción violenta criminal.

Asimismo, para complementar la idea precedente, es aleccionadora la sentencia del Tribunal Constitucional, EXP. n.º 005-2001-AI/TC**,** que plantea**:**

> … No debe confundirse el concepto de seguridad nacional con el de seguridad ciudadana. Aquélla implica un peligro grave para la integridad territorial, para el Estado de derecho, para el orden constitucional establecido … Quien delinque contra la seguridad ciudadana no se propone derrocar o amenazar al régimen político constitucionalmente establecido a fin de imponer uno distinto o una distinta ideología.

En la medida que tengamos ideas claras, argumentadas y sostenidas en la doctrina y legislación internacional respecto a los términos "terrorismo, radicalización y extremismos violentos", tendremos un mejor entendimiento del fenómeno, podremos comprenderlo y plantear políticas y acciones para prevenirlo y evitarlo en el futuro, así como desarrollar una verdadera "cultura de paz"; pero, sobre todo, recurrir a nuestra memoria, sabiendo que normas, medidas y acciones para enfrentar el terrorismo y el crimen organizado, tomadas para proteger a la ciudadanía, inicialmente son aplaudidas para después ser repudiadas y cuestionadas por la presunta "represión y violación de derechos humanos".

Referencias

1. Aguirre, C. (2011). Terruco de m… Insulto y estigma en la guerra sucia peruana. *Histórica*. 35(1), 103-139. https://doi.org/10.18800/historica.201101.003
2. Congreso de la República. (2024). Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional. El delito de terrorismo urbano es incorporado en el Código Penal. 14 de junio del 2024.
3. Danessa, Sofía Josefina. (2018). Reflexiones sobre la definición de terrorismo. El cuestionado Tribunal Especial para el Líbano. *Revista Argumentos*. Núm. 6, julio-agosto 2018, pp. 12-34. Sección: Artículos. Centro de Perfeccionamiento Ricardo C. Núñez. http://revistaargumentos.justiciacordoba.gob.ar/
4. Naciones Unidas. (2004). Resolución 1566 aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5053.ª sesión celebrada el 8 de octubre del 2004.
5. Naciones Unidas (2023). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Observaciones sobre la situación de los derechos humanos en el contexto de las protestas en Perú. 19 de octubre del 2023.
6. Velásquez Villalba, Fernando. (2022). De las batallas por la memoria a la marca del conflicto: "terruqueo", estigmatización y violencia en el Perú reciente. e-l@tina. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*. Vol. 20, núm. 80. Universidad de Buenos Aires.