

**LA DEFINICIÓN JURÍDICA DE TERRORISMO EN LA COMUNIDAD
INTERNACIONAL**

TRABAJO DE GRADO

**SARA GÓMEZ RAMÍREZ
NATALIA RIVERA DE LOS RÍOS**

**ASESOR
JOSÉ ALBERTO TORO VALENCIA**

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE DERECHO**

**MEDELLÍN
2018**

LA DEFINICIÓN JURÍDICA DE TERRORISMO EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Sara Gómez Ramírez y Natalia Rivera De Los Ríos

RESUMEN

Los ataques terroristas se han convertido en una preocupación para la comunidad internacional, por la gran amenaza que estos constituyen para la existencia y seguridad de los Estados. Por esta razón, surge la gran necesidad de establecer si existe un concepto jurídico internacional unificado del terrorismo o, por el contrario, si se trata de una multiplicidad de interpretaciones que han realizado unilateralmente los Estados, con el fin de determinar si realmente una definición unificada del terrorismo resulta apropiada en la lucha contra éste.

PALABRAS CLAVE

Terrorismo, definición, derecho interno, Derecho internacional, contraterrorismo.

Terrorism, definition, domestic law, international Law, counter-terrorism.

ABSTRACT

Recently, the discourse of terrorism has become a central issue within the international community due to its impact regarding the existence of state and their security and the drastic counter-terrorism measures they have taken. For this reason, we consider it is a current need to determine if there is an international consensus with respect to the definition of terrorism, and whether if it is comprehensive and binding as well, as applicable in non-conflict situations. Each section will focus on a particular aspect of the debate surrounding the term *terrorism*, in this way we will be analyzing the statu quo, to finally conclude that the inexistence of a uniform concept of terrorism is due to lack of interest in an international regulation, as a result of prioritizing particular state interests.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
1. CONSTRUCCIÓN DE UNA DEFINICIÓN DE TERRORISMO EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL INSTITUCIONAL	12
1.1.	
Introducción	12
1.2.	
Definiciones adoptadas en tratados internacionales	15
1.3.	
Aproximación a partir de las resoluciones de las Naciones Unidas y su contribución en la lucha contraterrorista	25
1.4.	
Perspectivas del terrorismo a partir de organizaciones regionales	36
1.4.1. Unión Europea (UE) y Consejo de Europa (CE)	36
1.4.2. Organización de Estados Americanos (OEA)	43
1.5.	
Conclusión	50
2. EL TERRORISMO EN EL DERECHO ESTATAL	55
2.1. Introducción	55
2.2. Colombia	60
2.3. Estados Unidos	68
2.4. España	76
2.5. Reino Unido	80
2.6. Aspectos comunes. ¿Consenso parcial?	85
3. POSTURAS DOCTRINALES SOBRE LA DEFINICIÓN: ¿NECESIDAD O IRRELEVANCIA?	90
3.1. Introducción	90
3.2. Posturas doctrinales	91
3.3. Conclusión	111
4. CONCLUSIONES HACIA LA NECESIDAD DE UNA DEFINICIÓN	114
BIBLIOGRAFÍA	129

INTRODUCCIÓN

La premisa según la cual el Estado es la entidad que ostenta el monopolio de la fuerza o la violencia, promovida por el sociólogo y jurista alemán Max Weber¹, encuentra en la actualidad - y desde tiempo atrás- el obstáculo de los grupos armados al margen de la ley. Las nuevas generaciones se han enfrentado a un ambiente político, social y religioso en el que cada uno pretende ganar la batalla sobre la ideología dominante. Al Qaeda, ETA, Hamás, Talibán, las FARC o el ELN son algunos ejemplos de grupos armados nacionales o internacionales, según el caso, que implican una amenaza a la premisa weberiana. Estos grupos han sido popularmente llamados terroristas, debido al impacto que sus acciones han generado en la sociedad, no sólo por tornarse en el enemigo directo de los Estados, sino por poner en la cuerda floja los valores y principios socialmente aceptados. El problema está en que dichos grupos al margen de la ley no se consideran terroristas, sino que, en muchos de los casos, auto justifican su existencia en sus ideales políticos, religiosos, o de cualquier otra índole, lo cual, para ellos, genera legitimidad e incluso equivale a afirmar que hacen uso de su derecho a la autodeterminación, por lo que no hablamos ya de terroristas sino de grupos de liberación nacional. El asunto, lejos de estar saldado, ha generado debate por décadas sin que a la fecha se haya llegado a un acuerdo general y global sobre la naturaleza, características y condiciones del terrorismo.

No obstante, desde hace aproximadamente 90 años se habla del terrorismo entre la comunidad internacional y hoy en día existe un acuerdo - no oficial - en cuanto al núcleo esencial del concepto de terrorismo, esto es, se habla de una acción violenta, indiscriminada y sorpresiva que genere zozobra en la población, la cual puede estar presente en tiempos de guerra como de paz. Sin embargo, a la fecha, no existe una definición concreta que se corresponda con el consenso o la común interpretación del término por parte de los Estados.

Dentro de las definiciones de terrorismo que se encuentran en las diferentes convenciones, resoluciones, tratados internacionales y disposiciones de derecho interno, algunas han sido deficientes por ser tautológicas o circulares, otras han sido muy amplias en su descripción o muy casuísticas en cuanto al tipo de actos que se consideran terroristas; o difieren en cuanto a la inclusión o no de la finalidad política que persiguen los perpetradores del terrorismo. En

¹ Max Weber, *La Ciencia Como Profesión; La Política Como Profesión*, ed. y trad. por Joaquín Abellán (Madrid: Espasa Calpe, 2006)

general, la intención es diferenciar los actos terroristas de otro tipo de actos violentos, recalcando la especialidad de los primeros por el impacto que generan en la sociedad.

Si bien, aproximadamente desde la década de los años 20 y 30, se habla del terrorismo, lo cierto es que el debate cobró mucha más relevancia desde los atentados del 9/11, lo que despertó un interés particular por prevenir atentados de este tipo, no sólo en los Estados Unidos sino en todo el mundo. Sin embargo, se insiste, aún y a pesar de ese especial interés en el tema, no existe hoy una definición concreta y clara sobre qué entender por terrorismo, ni mucho menos una regulación a la cual acudir para castigar tales actos; inclusive persisten dudas en cuanto a las condiciones bajo las cuales se debe catalogar a un individuo (o un grupo de individuos) como terrorista. De hecho, por fuera de los Estados Unidos son pocos los Estados que han criminalizado y judicializado actos terroristas, puesto que se le da el tratamiento de delitos ordinarios².

Además, no hay claridad sobre su aplicación, en el sentido que referirse al terrorismo nos lleve a hablar necesariamente sobre la existencia de un conflicto, ya que perfectamente podría haber actos terroristas en condiciones de no-conflicto. En la misma línea, surgen cuestiones como el número de Estados o diferentes territorios que un acto terrorista debe comprometer para que este pueda ser catalogado como tal, lo cual resulta interesante analizar en nuestro caso concreto con la situación de las FARC en Colombia y los múltiples debates en torno a su condición o no de terroristas; por ende, el tema de discusión nos lleva a indagar si realmente la pregunta por el terrorismo es de índole global o si, por el contrario, se reduce a un asunto meramente estatal.

En este sentido, si bien se afirma³ que el terrorismo aplica tanto en situaciones de guerra como en momentos de paz, lo cierto es que, en el marco del derecho de la guerra, no se habla propiamente de terroristas sino de combatientes, por ende, las normas aplicables son las del Derecho Internacional Humanitario. En otras palabras, no es claro si dentro de una guerra puede hablarse de actos terroristas, tampoco si los individuos que tengan una relación directa con las actividades de este tipo pasen a ser combatientes, o como se ha venido contemplando últimamente, sean considerados dentro del grupo de los combatientes ilegales. Situación que desemboca en un vacío normativo a la hora de determinar la ley aplicable en estos casos.

²Ben Saul, 2011, "Legislating from a Radical Hague: The United Nations Special Tribunal for Lebanon Invents an International Crime of Transnational Terrorism", The University of Sydney Law School Legal Studies, mayo 27. 1-24. doi:10.1017/S0922156511000203

³ Precursores de esta idea han sido académicos como Kimberley N Trapp (University College de Londres) Rumyana Grozdanova (Universidad de Liverpool), Daniel J. Hickman (Cornell University, Universidad de Virginia) y el profesor de la Universidad De Sydney, Ben Saul.

Otro aspecto sobre el que no hay consenso tiene que ver con la diferencia entre los grupos terroristas y los de liberación nacional, que, a la hora de la verdad no es tan clara, debido a los medios que utilizan ambos grupos para obtener sus fines. El Derecho, como un orden normativo que regula la conducta humana debe tener presente los cambios sociales, culturales, históricos, de manera que sus disposiciones se mantengan actualizadas y preste la función a la que está llamado, más aún cuando se trata de problemáticas mundiales, sin fronteras, por lo que se le exige al Derecho internacional una respuesta concreta, siempre a favor de la garantía de los Derechos Humanos. Específicamente, en un contexto en el que a cualquier acción de un grupo armado no estatal se le da la categorización de terrorista, solo por la tenencia y el uso de las armas ilegítimo, plantea interesantes interrogantes, al igual que la tensión entre el derecho a la autodeterminación y el ejercicio ilegal de la violencia, o incluso tratándose de problemáticas como la soberanía y su tensión con el Derecho internacional.

Es pues el terrorismo, un asunto de carácter internacional que, por ello, amerita la atención de las organizaciones internacionales. “El Consejo de Seguridad comenzó a ocuparse del tema del terrorismo a principios de la década de 1990. Su acción consistía entonces principalmente en la adopción de sanciones contra los Estados sospechosos de estar vinculados con ciertos actos terroristas”⁴, pero, fue a raíz del 11 S que la ONU, y en especial el Consejo de Seguridad, adquirió una gran preocupación por combatir el terrorismo. Fue sólo entonces que el Consejo ejerció sus poderes de aplicación según el capítulo ocho de la Carta de Naciones Unidas, para obligar a todos los Estados a adoptar amplias medidas contraterroristas⁵, a partir de la expedición de un gran número de resoluciones, dentro de las que se destaca la relevancia y el impacto de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad, que se consolidó como el parámetro a seguir para la evaluación de las medidas tomadas por los Estados contra el terrorismo. Sin embargo, el Consejo, deliberadamente desde entonces, se ha abstenido de definir el terrorismo, aunque los términos terrorismo y terrorista tienen un significado legal operativo desde la Resolución 1373, puntualizando obligaciones para criminalizar la financiación del terrorismo, suprimir los grupos terroristas, llevar a los terroristas a la justicia, y, principalmente, establecer los actos de terrorismo como serios crímenes domésticos⁶. Incluso, Amnistía Internacional advirtió, en relación con la Resolución 1373, que los términos terroristas y actos terroristas están abiertos a muchas y

⁴“Naciones Unidas y terrorismo”, *France Diplomatie*, consultado 6 septiembre, 2018, <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/defensa-y-seguridad/terrorismo/naciones-unidas-y-terrorismo/>

⁵ Ben Saul, “Reasons for Defining and Criminalizing Terrorism”, en *Defining Terrorism in International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2006), 48.

⁶ Ibid.

disímiles interpretaciones, por lo que podrían facilitar violaciones de derechos.⁷ Adicionalmente, el Comité contra el Terrorismo de la ONU, abiertamente permitió que los Estados definieran de manera unilateral el terrorismo, sin haberse fijado ningún tipo de límite o fronteras por la comunidad internacional, pero además sostuvo que el terrorismo puede ser combatido sin que exista consenso sobre su criminalización.

Ahora bien, las convenciones o tratados regionales contienen disposiciones que definen específicamente los actos terroristas, definiciones que, aunque tienen un margen de acción limitado geográficamente, de todas formas contribuyen al debate jurídico acerca de la definición de terrorismo en el Derecho internacional, al proveer ejemplos concretos de definición que podrían ser eventualmente aceptadas, modificadas o impugnadas en el plano internacional, lo cual influye en la práctica de los Estados⁸. Tanto la Organización de Estados Americanos como la Unión Europea han tenido iniciativa propia en materia normativa con la expedición de numerosos convenios, declaraciones y resoluciones, en las que se evidencia la preocupación por la adopción de una definición concreta de terrorismo así como un interés latente en la salvaguarda de los valores democráticos y la preservación de la integridad de los Estados; igualmente, se trata de organizaciones que representan a un gran número de Estados y que establecen directrices concretas que luego se ven acogidas e implementadas por los Estados (individualmente considerados), de manera que tales organizaciones regionales permiten la cohesión, coordinación y unificación del entendimiento del fenómeno. Asimismo, por sus características continentales, tanto la OEA como la UE, son una ficha clave para la comprensión del estado de cosas en el objeto que nos ocupa.

El Instituto de Economía y Paz (IEP por sus siglas en inglés) realiza periódicamente informes en los que hace un exhaustivo resumen de las tendencias mundiales en terrorismo, y otorga a los Estados una posición, así como un puntaje, según el impacto del terrorismo en sus territorios. El más reciente es el Índice Global de Terrorismo (GTI por sus siglas en inglés) de 2017, el cual comprende el análisis del fenómeno entre los años 2000 y 2016.⁹ Los primeros lugares en el ranking los ocupan países asiáticos y africanos, encabezando la lista Iraq con un puntaje de diez. Aunque el terrorismo afecta de manera particular a regiones y comunidades lejanas a nosotros, lo cierto es que, el terrorismo, como fenómeno global, interesa desde cualquier rincón del planeta, lo cual se evidencia en el gran activismo que han tenido los continentes asiático y africano, al interior de sus respectivas organizaciones

⁷ Ibid., 50.

⁸ Ben Saul, "Terrorism in International and Regional Treaty Law", en *Defining Terrorism in International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2006), 142-4.

⁹ Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, (November 2017), IEP report 55. 4-13 Disponible en: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>

regionales, en el desarrollo y adopción de tratados y convenios que, igualmente, se ven reflejados en la legislación interna de aquellos Estados. Igual importancia reviste la percepción que los países islámicos tienen sobre el terrorismo, debido a la relación existente entre éste y la religión del islam. No obstante, es claro que, por cuestiones metodológicas, sería inviable el estudio de cada una de las organizaciones regionales alrededor del mundo, así como tampoco de las disposiciones de derecho interno de un gran número de Estados, pues, lo cierto es que, en primer lugar, es evidente el obstáculo del lenguaje, lo cual hace sumamente engorrosa la búsqueda de información; en segundo lugar, el objeto del presente trabajo es mostrar el enfoque occidental que se le ha dado al terrorismo, por lo que éste se centrará en Estados Unidos, Colombia, España y Reino Unido, aun y a pesar de no ser estos los sectores más afectados por el fenómeno, pero, bajo el entendido que, por su contundente respuesta normativa, política y militar frente al terrorismo, su estudio permite una aproximación general al *statu quo* en materia de terrorismo y contraterrorismo.

De acuerdo con el GTI, Colombia se encuentra en la posición número 29 con un impacto del 5.59; Estados Unidos está en el puesto 32 con un impacto de terrorismo valorado en 5.42; España ocupa el lugar 85 y el impacto es de 1.70 y Reino Unido está en el puesto 35, con un puntaje de 5.10.¹⁰ Aunque éstos no representan los países más afectados por terrorismo según el GTI, es igualmente importante su estudio por las siguientes razones.

En primer lugar, en Colombia cobra gran relevancia un estudio como éste, no solo por nuestra historia de conflicto armado (o guerra civil, según se entienda), sino también, y quizás predominantemente por, la pregunta acerca de qué tipo de organización eran las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), si una organización criminal de carácter nacional, una agrupación insurgente o guerrilla, un grupo terrorista, o un grupo de liberación nacional que ejercía su derecho a la autodeterminación. En la actualidad, si bien el panorama es relativamente distinto, por el acuerdo de paz celebrado entre el Estado y las FARC, lo cierto es que, aun así, persiste la incertidumbre sobre la naturaleza y los medios empleados por tal organización para la consecución de sus fines, toda vez que el asesinato selectivo o indiscriminado, el desplazamiento forzado, el control territorial y de recursos¹¹, el reclutamiento de menores, la mutilación, entre otros; siempre fueron percibidos como aquellos que suelen utilizar los grupos terroristas. Así, nuestro país padeció de un “uso sistemático deliberado del terror como una forma de control de la población”¹².

¹⁰ Ibid., 10 -11.

¹¹ Alfredo Rangel, “Conflicto armado y terrorismo en Colombia”, *Revista de Derecho Público Universidad de los Andes*, no. 16 (2003): 65.

¹² Ibid.

Además, es interesante abordar la problemática a partir de la conceptualización, esto es, comprender a qué se refiere el Estado colombiano cuando hace alusión al terrorismo y si ello se corresponde, directa o indirectamente, con el caso particular de las FARC; ya que, resulta evidente que el gobierno ha respondido jurídicamente, a través de la legislación, al fenómeno del terrorismo, sin detenerse en la falta de definición.

En segundo lugar, para nadie es un secreto que, a partir de los atentados de 2001 a las torres gemelas de Nueva York, la perspectiva sobre el terrorismo cambió (o quizás, para algunos, surgió), en especial en los Estados Unidos, para quien, tal atentado supuso el comienzo de una guerra contraterrorista que, por ahora, sigue en pie.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Washington, D.C., la ciudad de Nueva York y Pennsylvania fueron actos de guerra contra Estados Unidos y sus aliados, y contra el concepto mismo de la sociedad civilizada. Ninguna causa justifica el terrorismo. El mundo debe responder y luchar contra este mal que pretende amenazar y destruir las libertades fundamentales de nuestro modo de vida. La libertad y el miedo están en guerra.¹³

El terrorismo, independientemente de las distintas acepciones o controversias que existen en torno al término, supone una amenaza contra las libertades fundamentales y, en general, pone en riesgo la paz y la seguridad internacionales, por lo que EE.UU. ha encaminado sus esfuerzos hacia el exterminio de los grupos que llevan a cabo actos terroristas, no solo a partir de una política pública internacional de rechazo hacia toda forma de terrorismo, sino a través de la instalación de tropas militares en Estados árabes, la celebración de acuerdos transnacionales para la cooperación y trabajo conjunto en materia de terrorismo, el desarrollo de legislación y entidades contraterroristas, así como en la difusión de una serie de ideales que, según ellos, deberían perseguirse, como lo es, por ejemplo, la sociedad civilizada. A ello se suma su carácter de miembro permanente del Consejo de Seguridad y la enorme influencia y presencia que tiene en los distintos organismos internacionales. Por ende, en consideración al papel hegemónico que ostenta el país norteamericano, se hace latente la necesidad de conocer el tratamiento jurídico que EE.UU. ha hecho del terrorismo.

En tercer lugar, E.T.A, “una organización terrorista independentista vasca que en su casi medio siglo de actividad armada segó la vida de 829 personas”¹⁴ (sic.), constituye una de las razones por las cuales España se ha caracterizado por ser un Estado que le da prioridad a la

¹³ “Estrategia nacional para combatir el terrorismo”, United States Interamerican Community Affairs, consultada 05 septiembre 2018, <http://interamerican-usa.com/articulos/Crim-org-terr/Estr-Antiterr.htm>

¹⁴ “¿Por qué España, por qué Barcelona?”, RT, consultado 5 septiembre, 2018. <https://actualidad.rt.com/actualidad/247516-espana-barcelona-terrorismo-yihadista>

lucha contra el terrorismo y, dentro de la Unión Europea, es el país que se ha visto más afectado por los atentados terroristas, en consideración al número de muertos (193) que ocasionó el atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid¹⁵. En el caso español, cobra gran relevancia la relación islam-terrorismo, ya que, “en el imaginario yihadista, España es aún Al-Andalus, un territorio ilegítimamente arrebatado al gran califato que el Estado Islámico intenta imponer al mundo”¹⁶, por lo que la justificación que trasciende a las actuaciones de E.T.A, es la de recuperar tal territorio.

En una realidad compleja en la que las organizaciones terroristas no están integradas por miembros claramente identificables, sino que consisten en **una ideología agresiva y dispersada que contagia a individuos que pueden radicalizarse en silencio.** (sic)¹⁷

Así, España se muestra como un referente europeo en la lucha contraterrorista que, por su especial relevancia, conviene analizar. Por último, a partir del año 2005 con el atentado al sistema de transporte público del 7 de julio, los ataques terroristas en el territorio británico se multiplicaron, así como se observó el incremento de fallos condenatorios en contra de perpetradores de actos terroristas. Lo anterior, se encuentra respaldado por un estudio publicado el año pasado por la investigadora Hannah Stuart, experta en seguridad, la cual manifestó que “entre 1998 y 2015, 269 personas fueron condenadas por delitos de terrorismo islamista en el Reino Unido”¹⁸ y seguidamente, en el mismo informe, se indicó que en el año 2016 “el terrorismo dirigido, aprobado o inspirado por el Estado Islámico era la amenaza principal a la seguridad nacional”.¹⁹ En la misma línea, el gobierno británico realiza constantes declaraciones, en las cuales expresa que el grado de amenaza terrorista es crítico al interior del país,²⁰ por lo que Reino Unido se vio en la obligación de construir un marco legal contundente sobre el terrorismo, el cual sirve de guía para los Estados de la región, si se tiene en cuenta que las medidas adoptadas para combatir el terrorismo han sido igual de decisivas que las tomadas por Estados Unidos, tanto en términos legales como militares.

Finalmente, resulta pertinente recalcar que, al igual que EE. UU., Reino Unido es miembro permanente del Consejo de Seguridad, lo cual le otorga el poder de influir en las decisiones

¹⁵ “Por una definición de terrorismo”, *El País*, consultado 04 agosto, 2018, https://elpais.com/diario/2002/07/03/opinion/1025647208_850215.html

¹⁶ “¿Por qué España, por qué Barcelona?”.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ “¿Por qué el terrorismo se ensaña con el Reino Unido?”, *El País*, consultada 5 septiembre, 2018, <https://www.elpais.com.co/mundo/por-que-el-terrorismo-se-ensana-con-el-reino-unido.html>

¹⁹ Ibid.

²⁰ “Reino Unido propone tratado de seguridad contra terrorismo”, *Debate*, consultada 5 septiembre, 2018, <https://www.debate.com.mx/mundo/Reino-Unido-propone-tratado-de-seguridad-contra-terrorismo-20170916-0370.html>

que se toman en materia de terrorismo al interior de la ONU, de conformidad con el artículo 48 de la Carta.

Con todo, en el primer capítulo, se analizarán las distintas definiciones sobre el terrorismo, a partir del estudio y análisis de las resoluciones de la Organización de Naciones Unidas, de los tratados internacionales, así como de los acuerdos y convenios de carácter regional (en concreto los del sistema interamericano y la Unión Europea), por su relevancia e impacto en la comunidad internacional. El segundo capítulo versará sobre las normas de derecho interno de los países seleccionados, con el fin de identificar las particularidades de tales definiciones y, a partir de ello, determinar los aspectos comunes. Luego, en el tercer capítulo, se hará un estudio de la doctrina internacional sobre la materia, contrastando los distintos puntos de vista en torno a la viabilidad de una definición jurídica y unificada de terrorismo. Para terminar, haremos un comentario final en el que se concluirá que, si bien no es fácil construir una definición integradora de terrorismo, ello no implica que sea imposible, sólo hace falta un mayor compromiso por parte de los Estados para sentar las bases del tratamiento jurídico que se le debe dar al terrorismo y así, dar prioridad al interés general de la comunidad internacional, que no es otro que preservar la paz y seguridad internacionales.

1. CONSTRUCCIÓN DE UNA DEFINICIÓN DE TERRORISMO EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL INSTITUCIONAL

1.1. Introducción

Si algo ha caracterizado el estudio sobre el terrorismo es el consenso existente en cuanto a la deficiencia que genera la falta de definición positiva dentro del ordenamiento jurídico internacional, que no sólo sea vinculante, sino obligatoria, claro, más allá que una simple manifestación de violencia.²¹

En la actualidad, aunque existen unos puntos comunes generalmente aceptados por la comunidad internacional, en torno a los elementos constitutivos de la definición de terrorismo, lo cierto es que no hay una definición unificada que permita identificar con claridad al terrorismo. Sin embargo, se ha comprobado, la aquiescencia generalizada sobre la lucha fehaciente contra el terrorismo, esto es, los Estados condenan de manera enérgica los actos atroces que produce este fenómeno, siendo conscientes que el terrorismo es una de las amenazas universales más graves contra la paz y la seguridad mundial, ya que supone una de las mayores violaciones de los valores máximos del Derecho internacional, como la prohibición del uso de la fuerza, la prohibición de intervenir en los asuntos de otro Estado, el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario e incluso, el derecho a la libre determinación de los pueblos.

Por el simple deseo de supervivencia y progreso de los mismos Estados, estos están llamados a unirse y a trabajar de manera articulada en aras de combatir y reprimir de una manera más efectiva el terrorismo, debido a que ningún Estado está salvo de su amenaza ni puede hacerle frente por sí solo. El carácter transfronterizo de las actividades de financiación, reclutamiento y planificación de los actos terroristas, es una característica común del fenómeno, por lo tanto, demanda una respuesta colectiva. Lo anterior, se encuentra respaldado por la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 24 de octubre del año 1970, relativa a los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, la cual establece que:

Los Estados tienen el deber de *cooperar entre sí*, independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diversas esferas de las relaciones internacionales, a fin de mantener la paz y la seguridad

²¹ Juan Ramón Martínez, “Origen y concepto del terrorismo”, en *Derecho internacional y terrorismo* (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2014), 32.

internacionales y de promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias.²² (Cursiva fuera del texto)

Como evidencia de lo anteriormente mencionado, resulta trascendente recordar los innumerables intentos por alcanzar una definición legal del concepto de terrorismo sobre la cual exista un consenso universal como punto de partida para establecer una estrategia de lucha uniforme y coordinada, sin embargo, dichos intentos han sido fallidos en su totalidad, si se tiene en cuenta que la indefinición de terrorismo se debe a que este es un concepto realmente volátil y cambiante dependiendo del contexto en el que se encuentre y del gobierno de turno. En el mismo sentido, la falta de voluntad por parte de los Estados para llegar a un acuerdo definitivo que permita precisar finalmente el anhelado término terrorismo corresponde a uno de los problemas centrales a resolver por la doctrina internacional.

Los inconvenientes que impiden llegar a un entendimiento global del término terrorismo no se agotan en los mencionados en el párrafo precedente. De hecho, son numerosos los obstáculos que se detectan, entre ellos, se encuentra el polémico debate político, esto es, si los terroristas persiguen o no un objetivo político. Este objetivo político corresponde a la coacción que se ejerce sobre alguna autoridad pública o sobre alguna organización internacional para que realice o se abstenga de desplegar determinada acción. Hoy en día son muy pocos los Estados que consideran que el elemento político es inherente a la definición de terrorismo²³, la mayoría de los Estados hacen énfasis y le dan primacía al miedo generalizado causado en el público en general²⁴:

The key problem was that the political nature of terrorism, which goes to the heart of the crime, renders agreement on its criminalization very difficult. The use of the term terrorism is always almost propagandistic-with the result that in international relations and international law any agreement of its meaning, or action to counter it, remains controversial.²⁵

Otro problema, corresponde a determinar cuáles son los valores y bienes protegidos por la Ley y por el conjunto de Estados del mundo, así como la naturaleza de los actores que perpetrar los actos terroristas.²⁶ De igual forma, se discute si se debe incluir en la acepción

²² Resolución 2625 (XXV), Asamblea General de las Naciones Unidas, 24 de octubre de 1970.

²³ Marcello Di Filippo, "The Definition(s) of Terrorism in International Law", en *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014), 9.

²⁴ Di Filippo, "The Definition(s) of Terrorism in International Law", 10-11.

²⁵ Cian Murphy, "The Legal Response to Terrorism of the European Union and Council of Europe", en *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014), 686.

²⁶ Di Filippo, "The Definition(s) of Terrorism in International Law", 8-13.

de terrorismo las acciones armadas desplegadas por el Estado contra civiles, así como las acciones de los pueblos bajo ocupación extranjera, también conocidos como grupos de liberación nacional. Como se verá más adelante, se ha llegado a la conclusión que una definición general de terrorismo sólo será efectiva en la medida en que limite el accionar de los Estados y ejerza una influencia considerable en cuanto a las medidas que estos adopten para combatir el terrorismo. Esto puede ser una exigencia un poco ilusoria, si se tiene en cuenta que:

The reality is that in their actions, states tend to define terrorism in a manner that reflects political interest. The terms ‘terrorism’ and ‘counter-terrorism’ have been widely used to serve vested interests and maintain and expand individual power. The terms have thus become embedded in the state domain. Significantly even when definitions of terrorism have included state terrorism, state actions have tended to be seen through the prism of war or self-defence.²⁷

Asimismo, existe otra dificultad, o si se quiere un temor al plantearse una definición legal del término terrorismo, y atañe a que esta se corresponda realmente con la realidad, si se tiene en cuenta que a medida que la tecnología avanza surgen nuevas manifestaciones de actos terroristas, por lo que el concepto de terrorismo estaría en una desactualización permanente. Mantener el término de terrorismo actualizado, es una tarea que considera difícil la investigadora Rumyana Grozdanova, ya que, “the history of the term ‘terrorism’ from being associated with state violence to referring to politically motivated acts of individuals or groups arguably suggests that any single international definition of terrorism would eventually be seen as **outdated**”.²⁸ (Negrilla fuera del texto)

Inclusive, en el plano internacional, regional y nacional se evidencia la coexistencia de múltiples definiciones de terrorismo que difieren entre sí, lo cual refuerza aún más la premisa según la cual no existe una definición legal de terrorismo sobre la cual se detecte unanimidad:

Since then lawyers, academics, national legislatures, regional organizations and international bodies, such as the United Nations, have produced a bewildering array of definitions. One 1988 study identified a total of 109 different definitions, and the number would be far higher today. Despite decades of effort, with even greater focus after September 11, attempts to develop a generally accepted legal definition of terrorism have failed.²⁹

²⁷Rumyana Grozdanova, “Terrorism’ – Too Elusive a Term for an International Legal Definition?”, *Netherlands International Law Review* 61, no. 3 (2014): 324.

²⁸ *Ibid.*, 29.

²⁹ Golder, Ben y Williams, George, “What is Terrorism. Problems of Legal Definition”, *University of New South Wales Law Journal* 27, no.2 (2004): 270.

En este capítulo, se analizarán los distintos tratados internacionales, convenios regionales y resoluciones de las Naciones Unidas, que existen en materia de terrorismo, como abrebocas del *status quo* y con el fin de identificar las características principales.

1.2. Definiciones adoptadas en tratados internacionales

Ante el frustrado ejercicio de positivización del concepto de terrorismo y por la latente dificultad de lograr una definición con vocación universal que se aplique en toda circunstancia, la comunidad internacional optó de manera estratégica por expedir un andamiaje jurídico fragmentado que permitiera contener el desarrollo del fenómeno del terrorismo sin contar con una definición concreta del mismo. Así las cosas, es dable evidenciar que las convenciones internacionales que regulan el terrorismo se han enfocado en desarrollar las distintas modalidades y manifestaciones de este, como lo son actos de terrorismo a bordo de aeronaves, la toma de rehenes, los delitos cometidos en contra de personas protegidas, entre otros. Como se presentará más adelante, dichos instrumentos internacionales se centran en diversas actividades especialmente peligrosas, evadiendo a toda costa por presentar una definición sobre terrorismo que permita aclarar que entiende la comunidad internacional por este.

Como consecuencia negativa de la referida inexactitud del término terrorismo, organizaciones internacionales como Amnistía Internacional, se han abstenido de hacer uso de la expresión terrorismo por ser un término sobre el cual no hay acuerdo semántico en el ámbito internacional. Asimismo, el servicio internacional de noticias radiofónicas de la BBC elude el uso del concepto terrorismo, por ser este vago e impreciso³⁰.

No causa sorpresa alguna, que en un primer momento el terrorismo se convirtió en un tema de gran interés para el Derecho internacional al vincularse con el Derecho Internacional Humanitario (DIH). De manera específica, se evaluaba el comportamiento de los ejércitos enemigos contra la población civil en conflictos armados internacionales, hasta catalogarlos como actos terroristas. De esta forma, el término terrorismo fue utilizado por primera vez al culminarse la Primera Guerra Mundial, cuando la Comisión de Juristas que se creó para establecer las violaciones del derecho de guerra cometidos concluyó que se presentó terrorismo sistemático en el desarrollo de este conflicto.³¹

³⁰Henry Torres, “El concepto del terrorismo, su inexistencia o inoperancia: la apertura a la violación de derechos humanos”, *Diálogos de Saberes* 0032, (2010): 78

³¹ José Ricardo de Prada, Terrorismo: Convenios Sectoriales. Financiación y blanqueo, *European Judicial Training Network*, no.5 (2013): <http://www5.poderjudicial.es/cvcp12-13/CVCP13-16-ES.pdf>

Por otro lado, se destaca que desde los años 30, la Liga de las Naciones se encontraba decidida a combatir el flagelo del terrorismo y a condenar todo acto terrorista que atentaran contra la vida de inocentes, causaran destrucción y daño. La Sociedad de Naciones vio entonces la necesidad de estrechar la cooperación internacional entre los Estados a fin de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, por lo tanto, de manera innovadora elaboró la Convención para la Prevención y Represión del Terrorismo, la cual fue adoptada por 24 Estados miembros de la Sociedad de Naciones el 16 de noviembre del año 1937. Cabe destacar que lamentablemente, India fue el único país que ratificó el Convenio el 01 de enero de 1941.

Resulta pertinente ahondar un poco en el trasfondo de la mencionada Convención para introducir el tema del enfoque sectorial de los tratados internacionales. Se encuentra que su creación fue por causa del asesinato del rey Alejandro I de Yugoslavia y del ministro de asuntos exteriores de Francia Louis Barthou, cuando el primero realizaba una visita de Estado en Marsella, Francia, e iba a ser recibido por el segundo, el 09 de octubre del año 1934. El atentado fue perpetrado por un revolucionario búlgaro llamado Vlado Chernozemski, perteneciente a la Organización Interna Revolucionaria de Macedonia (OIRM), en una operación conjunta con el grupo terrorista croata Ustacha³².

Ante tal suceso, Francia manifestó que la Liga de Naciones debía adoptar un Convenio contra el terrorismo con urgencia. El proyecto de la convención se redactó en la Conferencia para la Represión del Terrorismo, que se llevó a cabo en la sede central de la Sociedad de Naciones, en Ginebra, del 1 al 16 de noviembre del año 1937. El artículo primero estableció que los actos terroristas son “actos criminales dirigidos contra un Estado, con la intención o el propósito de crear un Estado de terror en la mente de un individuo, de un grupo de personas o del público en general.”³³

De igual modo, la convención hizo hincapié en el tipo de acciones anti-estatales que debían ser consideradas manifestaciones de terrorismo (ataques a funcionarios públicos, jefes de Estado y sus familias o la destrucción de instalaciones públicas). Así las cosas, exigía a los Estados signatarios promulgar leyes que castigaran este tipo de actos con la extradición cada vez que uno de sus ciudadanos perpetrará un acto terrorista en un país extranjero. Sin embargo, la convención jamás entró en vigor, si se tiene en cuenta que los Estados no llegaron

³² El asesinato del rey Alejandro I de Yugoslavia”, *Comercio y Justicia*, consultado 12 julio, 2018, <https://comercioyjusticia.info/blog/opinion/el-asesinato-del-rey-alejandro-i-de-yugoslavia/.z>

³³ Convención para la Prevención y Represión del Terrorismo, 16 de noviembre de 1937

a un acuerdo sobre los artículos referidos a la extradición, discrepancias que impidieron su final ratificación.³⁴

Esta definición en su momento fue objeto de diversas críticas, ya que fue catalogada de deficiente y precaria, si se tiene en cuenta que se limitó a describir unas características generales de los actos terroristas. Además, recibió reproches por su carácter tautológico, puesto que al fin y al cabo terrorismo es lo que causa terror entre las personas y por ser, a la vez realmente amplia, en vista de que la capacidad de causar terror es en realidad común a la mayoría de los actos criminales, sin importar cuál sea su objetivo final. De igual forma, porque indicaba que sólo los Estados podrían ser víctimas de atentados terroristas, excluyendo a instituciones no estatales, que eventualmente también podrían ser víctimas. Sin embargo, es dable reconocer dicho intento por ser el primer ejercicio de internalización del terrorismo en la esfera internacional³⁵.

A pesar de ello, la Organización de las Naciones Unidas ha superado el vacío existente y ha enfocado sus fuerzas y recursos en la promulgación de diferentes instrumentos que permitan una protección eficaz frente al flagelo terrorista. Así las cosas, se evidencia que desde el año 1963, la comunidad internacional ha creado 19 instrumentos jurídicos internacionales (convenios, protocolos y modificaciones adicionales) para prevenir amenazas terroristas, todos de carácter sectorial, pero con vocación de universalidad. Los cuales en su mayoría se corresponde con la ocurrencia de un atentado terrorista en la historia. Estos son:³⁶

INSTRUMENTO ANTI-TERRORISTA INTERNACIONAL	AÑO
TEMA	
SOBRE LA AVIACIÓN CIVIL	
Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves	1963
Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves	1970
Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil	1971
Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicios a la Aviación Civil Internacional,	1988

³⁴ Biblioteca Digital Mundial, “Convención para la Prevención y Represión del Terrorismo”. <https://www.wdl.org/es/item/11579/>

³⁵ Ibid.

³⁶ De Prada, *Terrorismo: Convenios Sectoriales*, 12.

Complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil	
Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Relacionados con la Aviación Civil Internacional	2010
Protocolo Complementario del Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves	2010
Protocolo que modifica el Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves	2014
INSTRUMENTOS SOBRE EL MATERIAL NUCLEAR	
Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares	1980
Enmiendas a la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares	2005
SOBRE LA PROTECCIÓN DE PERSONAL INTERNACIONAL	
Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos	1973
SOBRE LA TOMA DE REHENES	
Convención Internacional contra la Toma de Rehenes	1979
Enmiendas a la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares	2005
SOBRE LA NAVEGACIÓN MARÍTIMA	
Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima	1988
Protocolo de 2005 del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima	2005
Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental	1988
Protocolo de 2005 Relativo al Protocolo de 1988 para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental	2005
SOBRE LOS MATERIALES EXPLOSIVOS	
Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección	1991
SOBRE LOS ATENTADOS TERRORISTAS CON EXPLOSIVOS	

Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas	1997
SOBRE LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO	
Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo	1999
SOBRE EL TERRORISMO NUCLEAR	
Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear	2005

Cuadro de elaboración propia, información tomada de: Instrumentos jurídicos internacionales, “Oficina de lucha contra el terrorismo de Naciones Unidas”, consultada 12 de julio, 2018, <http://www.un.org/es/counterterrorism/legal-instruments.shtml>.

Como ya fue mencionado, a nivel internacional se detecta un enfoque sectorial o modelo inductivo a la hora de expedir convenciones y tratados sobre terrorismo como mecanismo para afrontar este fenómeno ante la proliferación de manifestaciones violentas de este tipo en momentos determinados de la historia. Este tipo de desarrollo normativo, también se caracteriza por establecer a través de instrumentos internacionales los delitos que son considerados actos terroristas partiendo de una definición en abstracto de terrorismo. Una de las primeras convenciones de este tipo fue el Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves o Convenio de Tokio, realizado por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), ratificado por 186 países, incluyendo nueve Estados no miembros de las Naciones Unidas. Debido a la masificación del transporte aéreo, se pudo percibir de la existencia de pasajeros con comportamientos insubordinados, los cuales eran considerados como un riesgo eminente para la seguridad de los pasajeros y de la tripulación, por lo tanto, se requirió expedir una regulación con el objetivo de proteger la aviación civil.³⁷

Esta nueva vía de internacionalización del tratamiento jurídico contra el terrorismo era ciertamente mucho menos ambiciosa que la anteriormente emprendida, pero sí mucho más práctica y respondía a las necesidades derivadas de los avances tecnológicos y de las nuevas actividades económicas, especialmente los medios de transporte aéreos y marítimos. Característica común de estos instrumentos, a diferencia del Convenio de la Sociedad de Naciones, ha sido su amplia sino general ratificación, con lo que inaugura una nueva época.³⁸

³⁷ Between 1960 and 1967, there were an average of five hijackings per year. That number increased to 35 in 1968 and reached an overwhelming 89 in 1969. Alona E Evans, “Aircraft and Aviation Facilities”, en *Legal Aspects of International Terrorism*, ed. Alona E Evans and John F Murphy (Lexington: Lexington Books, 1978), 3, 4–6.

³⁸ *Ibid.*, 12-13.

El *modus operandi* del enfoque sectorial consistía en que actores no estatales cometían un acto del tal gravedad que afectaba la conciencia de la humanidad, por lo tanto, a modo de respuesta (tranquilizadora) se adoptaba un instrumento internacional que regulara esa manifestación de terrorismo de manera específica, entre los casos más destacados encontramos el siguiente que culminó con la expedición del Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas:

On 26 February 1993, a 1200-pound car bomb was detonated in the underground parking structure of the North Tower of the New York City World Trade Centre. The explosion was intended to knock the North Tower into the South Tower, bringing both down. The explosion did neither but did kill six people and injured a further 1000. A little over a year later (on 18 July 1994), a van packed with explosives was driven into a seven-storey Jewish-Argentine community centre in Buenos Aires. The explosion reduced the building to rubble and killed 96 people, injuring another 300. The Buenos Aires attack was widely believed to have been carried out by Palestinian affiliated groups. During the next two years, several headline bombings and similar terrorist attacks took place in Saudi Arabia, Tokyo, Sri Lanka, Israel and Manchester. Following these incidents, the General Assembly noted ‘that terrorist attacks by means of bombs, explosives or other incendiary or lethal devices have become increasingly widespread’, stressed ‘the need to supplement the existing legal instruments in order to address specifically the problem of terrorist attacks carried out by such means’, and decided to ‘establish an Ad Hoc Committee to elaborate an international convention for the suppression of terrorist bombings’. The Terrorist Bombing Convention, incorporating the core set of obligations set out in the previous terrorism suppression conventions but limited in scope to terrorist bombings, was adopted in 1997.³⁹

Cabe anotar, que a pesar de que esta serie de convenios expedidos contra el terrorismo han sentado importantes bases normativas, son innumerables los Estados que permanecen al margen de ellos y no todos los Estados que los ratifican adoptan seguidamente medidas internas de aplicación.

Desde el punto de vista jurídico, prácticamente todas las formas de terrorismo están prohibidas por uno de los convenios internacionales contra el terrorismo, el Derecho consuetudinario internacional, los Convenios de Ginebra o el Estatuto de Roma. Esto es bien sabido por los juristas, pero existe una clara diferencia entre esa **lista deshilvanada** de convenios y disposiciones poco conocidas de otros tratados y un marco normativo elocuente y comprendido por todos, en el que se debe encuadrar la cuestión del terrorismo. Las Naciones Unidas deben alcanzar el mismo rigor normativo con respecto al uso de la fuerza por actores no estatales que el que existe con respecto al uso de la fuerza por los Estados. La falta de consenso sobre una definición clara y bien conocida compromete la posición normativa y moral contra el

³⁹ Kimberley N Trapp, “The Potentialities and Limitations of Reactive Law Making: A Case Study in International Terrorism Suppression”. *University of New South Wales Law Journal* 39, no. 3 (2016):1197-98.

terrorismo y ha mancillado la imagen de las Naciones Unidas. La aprobación de una convención amplia sobre el terrorismo, con una definición clara, constituye una necesidad política imperiosa⁴⁰. (negrillas fuera del texto)

Ante la trascendencia y repercusión del fenómeno, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) delegó a un Comité Especial la preparación de carácter urgente de un proyecto de Convención General sobre el terrorismo internacional (a *Draft Comprehensive Convention on International Terrorism*) por medio de la Resolución 51/210 de 17 de diciembre del año 1996. Así las cosas, la Comisión Jurídica (la Sexta Comisión) ha trabajado en un nuevo tratado internacional, el cual se caracterizará por ser general, universal y complementario del ordenamiento jurídico internacional existente sobre el terrorismo. Este tratado partirá de los principios rectores consagrados en los antes mencionados convenios sectoriales contra el terrorismo:

La generalización de la incriminación de los crímenes terroristas, la previsión legal de estos crímenes, la exigencia de su enjuiciamiento o extradición de sus perpetradores; la eliminación de la legislación que establece excepciones a su punición por motivos políticos, filosóficos, ideológicos, raciales, étnicos, religiosos o de índole parecida; el intenso llamamiento a los Estados Miembros para que adopten medidas de prevención de los actos terroristas y hagan hincapié en la necesidad de que los Estados Miembros cooperen, intercambien información y se presten mutuamente la mayor asistencia posible en lo relativo a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de los actos terroristas.⁴¹

Resulta pertinente resaltar que dicha convención se ha podido consolidarse por la falta de acuerdo acerca de la definición de terrorismo, especialmente con respecto a si puede ser aplicado a los movimientos de liberación; o si por el contrario es dable aducir que estos se encuentran facultados a utilizar con impunidad métodos terroristas. *Tu terrorista es mi combatiente por la libertad*, corresponde a la famosa frase que explica dicho dilema.⁴² Pero a la fecha se cuenta con una definición tentativa de terrorismo, la cual resulta más enunciativa que definitiva⁴³:

Artículo 2. Comete delito en el sentido de la presente convención quien ilícita e intencionalmente y por cualquier medio cause:

- La muerte o lesiones corporales graves a otra persona; o

⁴⁰ “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, consultada 14 de julio, 2018, http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565_Sp.pdf

⁴¹ Ibid.,14.

⁴² Juan Ramón Martínez, “Terrorismo y Derecho Internacional Público”, en *Derecho internacional y terrorismo* (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2014), 84-5.

⁴³ Martínez, *Origen y concepto del terrorismo*, 32.

- Daños graves a bienes públicos o privados, incluidos lugares de uso público, instalaciones públicas o gubernamentales, redes de transporte público, instalaciones de infraestructura o el medio ambiente; o
- Daños a los bienes, lugares, instalaciones o redes mencionadas a que se hace referencia en el apartado precedente, cuando produzcan o puedan producir un gran perjuicio económico,
- Si el propósito de tal acto es por su naturaleza o contexto, intimidar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo.

Se hace especial énfasis, en la influencia que tendrá en el ordenamiento jurídico internacional una definición general comúnmente aceptada. Como indica el doctrinante Geoffrey Levitt, el enfoque sectorial se queda corto, al ser fragmentado, *ad hoc* y reactivo, en cambio, un tratado que contenga una definición unificada de terrorismo tendrá la fuerza suficiente para respaldar el desprecio existente sobre los actos terroristas.

A multilateral anti-terrorism legal instrument based on a generic definition of terrorism would in effect put the official international seal of disapproval on a whole range of violent political behavior, with a moral emphasis that the facially apolitical inductive approach lacks.⁴⁴

Por otro lado, en el año 1999 se detectó un cambio en el referido enfoque sectorial, abriendo paso al uso del método deductivo o general en el plano internacional en la medida en que el Convenio sobre la Financiación del Terrorismo, consagró una definición en el artículo 2, numeral b, el cual sirve de criterio en la práctica para identificar los actos respecto a los cuales debería prohibirse la recolección de fondos:

Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.⁴⁵

De manera análoga, el numeral a del artículo referido hace remisión a una lista de 9 instrumentos internacionales que permite inferir que los delitos allí consagrados serán también considerados actos terroristas para la Convención sobre Financiación. Por lo tanto, convierte a este instrumento en el único que utiliza dos estrategias para definir terrorismo,

⁴⁴ Golder y Williams, "What is 'Terrorism'?", 288.

⁴⁵Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, artículo 2, 9 de diciembre de 1999.

esto es, ofrece una definición descriptiva y remite a instrumentos internacionales que consagran diferentes manifestaciones de terrorismo.

Resumiendo un poco, se manifiesta que son dos los modelos a seguir a la hora de definir terrorismo, esto es, el método inductivo y deductivo, de conformidad con lo expresado por Ben Golder and George Williams:

The two main drafting methods used to define terrorism are the general and the specific approaches. The specific approach identifies certain activities as terrorism, such as hijacking and taking hostages, without seeking to define a general category of terrorism per se, while the general approach seeks to arrive at a general definition of terrorism, by reference to criteria such as intention, motivation, and so forth. The former is essentially an inductive approach, while the latter is deductive. These approaches can be combined in the one definition⁴⁶.

Por otro lado, algunas autoridades internacionales de importante reconocimiento han expresado su opinión acerca del vacío existente sobre una definición de terrorismo en el plano legal internacional. Es así como Rosalyn Higgins, presidente de la Corte Internacional de Justicia durante los años 2006-2009, sugirió en su momento que, “terrorism as a term has no legal significance. Terrorism is rather a term used to describe widely disapproved state or individual activities, which use methods that are either unlawful or the targets are protected or both. The main purpose of the term is to condemn rather than to define as the activities involved in a terrorist act are already prohibited by other laws.”⁴⁷

En el mismo sentido, el Tribunal Especial para el Líbano, detectó al estudiar varios tratados, resoluciones de la ONU, la práctica legislativa y judicial de diversos Estados, la existencia de una costumbre internacional sobre la definición de terrorismo y de la *opinio iuris* sobre la misma. El Tribunal descubrió que dentro de la acepción de terrorismo es dable identificar tres (3) elementos primordiales:

- 1) La comisión de un acto criminal o la amenaza de comisión de este.
- 2) La intención de infundir temor en la población, que directa o indirectamente se intente coaccionar a una autoridad nacional o internacional para que actúe en determinado sentido o deje de hacerlo.
- 3) Que el acto involucre un elemento transnacional. (Elemento diferenciador entre el terrorismo internacional y no internacional).⁴⁸

⁴⁶ Golder y Williams, “What is ‘Terrorism’?”, 286.

⁴⁷ Grozdanova, ‘Terrorism’, 333.

⁴⁸ Martínez, “Origen y concepto del terrorismo”, 33.

En lo concerniente a Conferencias internacionales se tiene que “En la sesión de Varsovia de la Asociación de Derecho Internacional (ILA por sus siglas ingles), se describió el terrorismo como actos: Which create a collective danger to the life, physical integrity of persons, and affect persons foreign to the motives behind them”.⁴⁹

El 02 de diciembre de 2004, el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio envió al Secretario General el informe titulado *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, el cual presenta una especie de definición de terrorismo. Cabe resaltar que una de las conclusiones a las cuales llegó el Grupo fue sobre la imprescindible necesidad de expedir una convención que contenga una definición legal del término terrorismo. Según el grupo una acepción de terrorismo debe incluir elementos que se enumeran a continuación:

- a) El reconocimiento en el preámbulo de que el uso de la fuerza contra civiles por parte de un Estado está sujeto a las disposiciones de los Convenios de Ginebra y a otros instrumentos y que, en escala suficiente, constituye un crimen de guerra o de lesa humanidad;
- b) La reiteración de que los actos comprendidos en los 12 convenios y convenciones anteriores contra el terrorismo constituyen actos de terrorismo y una declaración de que constituyen un delito con arreglo al Derecho internacional y la reiteración de que los Convenios y Protocolos de Ginebra prohíben el terrorismo en tiempo de conflicto armado;
- c) Una referencia a las definiciones contenidas en el Convenio internacional de 1999 para la represión de la financiación del terrorismo y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad;
- d) La siguiente descripción del terrorismo: “Cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la Resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.”⁵⁰

A su vez, en relación con los grupos de liberación nacional, se manifestó que:

An interesting development in this context has been the inclusion of ‘freedom fighters’ as terrorist actors by the UN High Panel on Threats, Challenges and Change. Notably, the definition proposed by the UN High Panel on Threats, Challenges and

⁴⁹Ibid., 44.

⁵⁰Naciones Unidas, “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos: Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (2004).

Change in 2004 excludes state violence on the grounds that there are other instruments that address states' conduct.⁵¹

En este sentido, se manifiesta que el Informe del Grupo Asesor sobre Naciones Unidas y Terrorismo del 6 de agosto de 2002 reconoce que la finalidad del terrorismo es “infligir daños dramáticos y mortales a civiles, y crear una atmósfera de temor, generalmente con fines políticos o ideológicos (ya sean seculares o religiosos). El terrorismo es un acto delictivo, pero se entiende como algo más que una simple delincuencia. El terrorismo es esencialmente un acto político”. Esa naturaleza política ubica el fenómeno del terrorismo en la frontera con otros actos de resistencia legítima, lo que ha llevado a algunas delegaciones a proponer enmiendas al texto del Proyecto de Convención General para alejarlos de la conminación penal.⁵²

En pocas palabras, delimitar el término terrorismo es un desafío en sí mismo, a pesar de que se conoce que corresponde a un acto de violencia y se identifican las consecuencias que produce, ha sido imposible alcanzar una aproximación sobre la cual exista unanimidad universal. De hecho, la dificultad no radica en la ausencia de una definición de terrorismo, sino en que se cuentan con múltiples acepciones que difieren entre sí. Por lo tanto, ese vacío conceptual constituye una real amenaza jurídica que César Augusto Niño González percibe al manifestar que “el terrorismo es un fantasma sin rostro, y estar sin rostro genera más que terror.”⁵³

1.3. Aproximación a partir de las resoluciones de las Naciones Unidas y su contribución en la lucha contraterrorista

No cabe duda, que el conjunto de medidas adoptadas por las Naciones Unidas para combatir el terrorismo constituye hoy en día un punto de partida necesario para los Estados miembros, a la hora de definir sus políticas para enfrentar el fenómeno del terrorismo. Pero, si bien la ONU pretende ser contundente al delimitar su rol en la lucha contra el terrorismo, en aras de lograr cierta coordinación y coherencia en el actuar nacional, regional y mundial; lo cierto es que, a la fecha, no se ha logrado tal objetivo.

⁵¹ Grozdanova, ‘Terrorism’, 324.

⁵² Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo del 6 de agosto de 2002, Naciones Unidas, consultada 05 de agosto, 2018, http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/29052/A_57_273%3BS_2002_875-ES.pdf?sequence=24&isAllowed=y

⁵³ César Augusto Niño, *El terrorismo como régimen internacional subterráneo: más allá de una lógica convencional* (Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2017), 199.

El tema del terrorismo ha sido abarcado de manera reiterada por la Asamblea General y por el Consejo de Seguridad, si se tiene en cuenta que el primero es un organismo deliberativo, directivo y representativo de la ONU, el cual realiza debates y conversaciones multilaterales sobre los problemas internacionales especificados en la Carta de la ONU. Por otro lado, el Consejo de Seguridad tiene la gran responsabilidad de mantener la paz y seguridad internacionales. De acuerdo con la Carta, los Estados Miembros están obligados a adoptar las decisiones del Consejo, el cual dirige la importante labor de determinar la existencia de amenazas contra la paz o de actos de agresión, por lo que se encuentra facultado para pedir a las partes involucradas en un conflicto que se llegue a un acuerdo por medios pacíficos y recomienda métodos de ajuste o términos de acuerdo. En algunos casos, el Consejo de Seguridad puede recurrir a la imposición de sanciones e, incluso, a la autorización del uso de la fuerza para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales⁵⁴.

Es evidente, que las prácticas terroristas son contrarias a los propósitos y principios de la ONU y que constituyen de manera inexorable una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. Incluso, organizaciones terroristas, como Al-Qaeda, han indicado que las Naciones Unidas es uno de los principales obstáculos al logro de sus objetivos, y de hecho la catalogan como uno de sus enemigos.

Pero, a pesar del marcado interés de Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo, persiste la ausencia de una definición unificada al interior de la organización, ya que, tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad, tienen puntos de vista independientes y, mientras la primera sí se arriesga a elaborar definiciones, el segundo se abstiene deliberadamente de desarrollar una definición de terrorismo, como se verá a continuación.

Recuérdese que las resoluciones de la Asamblea General no son vinculantes, sino que, a lo sumo, se trata de recomendaciones (según el artículo 10 y siguientes de la Carta). Sin embargo, la doctrina internacional reviste a las resoluciones y declaraciones de este órgano de un valor especial, si se tiene en cuenta que reciben el mismo tratamiento que los tratados internacionales y la costumbre internacional. Inclusive, se le otorga un valor agregado a las resoluciones adoptadas por consenso, debido a que encarnan la conciencia jurídica de la humanidad. De manera eventual, lo anterior implica que los Estados se comprometen de manera voluntaria a aplicar las resoluciones de la Asamblea, como si fueran de obligatorio cumplimiento, incorporándolas inclusive como normas en sus respectivos ordenamientos jurídicos. Por lo tanto, podría pensarse que, pese a no ser obligatorias, las resoluciones de la

⁵⁴“Órganos principales”, Organización de Naciones Unidas, consultada 13 de julio, 2018, <http://www.un.org/es/sections/about-un/main-organs/index.html>

Asamblea en materia de terrorismo, sí generan un impacto en la comunidad internacional y, de alguna manera, se tienen en cuenta. De hecho, aquella ha jugado un rol fundamental en el tratamiento del terrorismo en el marco de la ONU, actuando inclusive como legislador, como se verá más adelante.

La Asamblea General de las Naciones Unidas se ha interesado por la cuestión del terrorismo desde la década de los 70. La Resolución 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970 refleja que desde dicho periodo fue acuñado el término terrorismo en dicho órgano, al manifestar que los “Estados deben abstenerse de organizar, instigar ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado, o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos, cuando los actos a que se hace referencia en el presente párrafo impliquen el recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza” (sic.)⁵⁵

En este sentido, con la expedición de la Resolución 3034 (XXVII) de 18 de diciembre de 1972, se considera que la ONU estudió por primera vez y de manera deliberada el tema del terrorismo a propósito de la Masacre de Múnich u Operación Ikrit y Biraamnota, atentado terrorista acaecido durante los Juegos Olímpicos de 1972 en Múnich, Baviera, cuando 11 miembros del equipo olímpico israelí fueron tomados como rehenes y asesinados por un comando del grupo terrorista Septiembre Negro, una facción de la Organización para la Liberación de Palestina. En este sentido, en la nombrada Resolución, en el numeral 9, se creó un Comité especial sobre terrorismo internacional⁵⁶.

De manera posterior, en el mismo periodo, la Asamblea General aprobó dos convenios muy relevantes, por un lado, la Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, adoptada el 14 de diciembre de 1973 y, por el otro, la Convención Internacional Contra la Toma de Rehenees promulgada el 17 de diciembre del año 1979. Asimismo, la Asamblea General fue protagonista en la elaboración y adopción del Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear y a la fecha se encuentra enfocada en finalizar la Convención General (*Draft Comprehensive Convention*) sobre el terrorismo internacional.

⁵⁵ Resolución 2625 (XXV), Asamblea General de la ONU, 24 de octubre de 1970.

⁵⁶La masacre de atletas judíos en los juegos olímpicos de Múnich fue el paradigma del terrorismo de los años 70”, *Infobae*, consultado 16 julio, 2018. <https://www.infobae.com/america/mundo/2017/09/03/la-masacre-de-atletas-judios-en-los-juegos-olimpicos-de-munich-fue-el-paradigma-del-terrorismo-de-los-anos-70/>

Desde el fin de la Guerra Fría, la Asamblea General condena de una manera aún más enérgica toda práctica terrorista por tratarse de actos criminales injustificables donde quiera y por quienquiera sean cometidos y, a su vez, la Asamblea intensificó los estudios sobre el tema, de manera tal que se interesó por delimitar el término terrorismo y, de hecho, plasmó en diferentes resoluciones, encaminadas a definir medidas para eliminar el terrorismo internacional, una misma definición, la cual se conserva hasta el día de hoy. A modo de ejemplo se nombrarán algunas resoluciones, las cuales se asemejan por consagrar una definición uniforme de terrorismo, a pesar del lapso de tiempo acaecido entre ellas. La Resolución 49/60 de 2002 ofrece una definición, al reiterar en el numeral 1.2 que:

Los actos criminales con fines políticos realizados con la intención de provocar un Estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinadas personas son injustificables en toda circunstancia, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos.⁵⁷

En esta misma línea, 12 años después, la Asamblea General defendió la misma definición del concepto de terrorismo, en la Resolución 69/ 127, aprobada el 10 de diciembre de 2014, en el numeral 4.⁵⁸ Lo mismo se evidencia en las siguientes 14 resoluciones expedidas por la Asamblea General que tienen por objeto establecer medidas para eliminar el terrorismo internacional, a partir de las cuales puede concluirse que este órgano conserva la misma definición sobre el terrorismo:

⁵⁷ Resolución 56/88, Asamblea General de la ONU, 24 de enero de 2002.

⁵⁸ Resolución 69/ 127, Asamblea General de la ONU, 10 de diciembre de 2014.

RESOLUCIÓN	FECHA
A/RES/69/127, numeral 4	18 de diciembre de 2014
A/RES/68/119, numeral 4	16 de diciembre de 2013
A/RES/67/99, numeral 4	14 de diciembre de 2012
A/RES/66/105,numeral 4	9 de diciembre de 2011
A/RES/65/34, numeral 4	6 de diciembre de 2010
A/RES/64/118, numeral 4	15 de enero de 2010
A/RES/63/129, numeral 4	15 de enero de 2009
A/RES/62/71, numeral 4	6 de diciembre de 2007
A/RES/61/40, numeral 4	18 de diciembre de 2006
A/RES/60/43, numeral 2	6 de enero de 2006
A/RES/59/46, numeral 2	16 de diciembre de 2004
A/RES/58/81, numeral 2	8 de enero de 2004
A/RES/56/88, numeral 2	24 de enero de 2002
A/RES/55/158, numeral 2	30 de enero de 2001
A/RES/54/110, numeral 2	2 de febrero de 2000

Cuadro de elaboración propia, con información tomada de “Oficina de lucha contra el terrorismo de Naciones Unidas”, Naciones Unidas, consultada 13 julio, 2018, http://www.un.org/es/counterterrorism/ga_res.shtml.

Ahora bien, a diferencia de las resoluciones que adopta la Asamblea General, se insiste, las resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad sí se consideran de carácter obligatorio,

en virtud del capítulo VII y del artículo 25 del Capítulo V de la Carta de la ONU⁵⁹, donde se establece que los Estados miembros acuerdan “aceptar y cumplir” las resoluciones del Consejo, es decir, aceptan que a través de éstas el Consejo les imponga una obligación efectiva y, por tanto, sus resoluciones tienen efectos jurídicos inmediatos. No obstante, los estudiosos sobre el tema discrepan en cuanto a la obligación en cabeza de los Estados de cumplir con todas las resoluciones del Consejo de Seguridad insinuando que más bien se trata, exclusivamente, de las resoluciones relativas al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.⁶⁰

Más allá del debate sobre la obligatoriedad de sus resoluciones, es evidente que el Consejo de Seguridad ha ejecutado una ardua labor en el campo de la lucha contra el terrorismo desde el año 1990, como reacción a diversos acontecimientos a finales de los 80 que afectaron la conciencia de la humanidad, v.gr. el ataque al vuelo 103 Pan-am, en donde fue colocada una bomba a bordo del avión en el año 1998; al año siguiente el vuelo 772 de la compañía aérea francesa UTA cae sobre Níger, tras la explosión de un artefacto ubicado en el interior de la aeronave; el 26 de junio de 1995, varios terroristas atacan contra la vida del presidente de Egipto, Hosni Mubarak, que asistió a una reunión de la Unión Africana en Addis Abeba, Etiopía. En consecuencia, es desde el año 1992 que este órgano ha aplicado sanciones contra personas y Estados que han respaldado el terrorismo, especialmente las impuestas en contra de los ciudadanos provenientes de Libia, sospechosos de los atentados arriba mencionados, así como las sanciones económicas impuestas contra Sudan por negarse a extraditar los sospechosos de haber atentado contra la vida del presidente Mubarak y contra Osama bin Laden, Al-Qaeda y los talibanes en 1999.

Entre 2001 y 2012, el Consejo de Seguridad expidió alrededor de 26 resoluciones sobre terrorismo, en las cuales se evidencia una laguna en cuanto a su definición:

⁵⁹ Biblioteca Dag Hammarskjold, Naciones Unidas, “¿Son las resoluciones de la ONU de carácter obligatorio?”. Consultada 13 julio, 2018, <http://ask.un.org/es/faq/64542>.

⁶⁰ “Estatus jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas”, Grupo de trabajo Guerra y leyes, Consultada 13 julio, 2018, <https://forocontralaguerra.files.wordpress.com/2016/06/2016-06-07-estatus-jurc3addico-de-las-resoluciones-de-nnuu.pdf>.

N° RESOLUCIÓN	FECHA
1368	12 de septiembre de 2001
1373	28 de septiembre de 2001
1377	12 de noviembre de 2001
1440	24 de octubre de 2002
1450	13 de diciembre de 2002
1452	20 de diciembre de 2002
1455	17 de enero de 2003
1516	20 de noviembre de 2003
1526	20 de enero de 2004
1535	26 de marzo de 2004
1566	8 de octubre de 2004
1611	7 de julio de 2005
1617	29 de julio de 2005
1618	4 de agosto de 2005
1624	14 de septiembre de 2005
1625	14 de septiembre de 2005
1735	22 de diciembre de 2006
1787	10 de diciembre de 2007
1805	20 de marzo de 2008
1822	30 de junio de 2008
1904	17 de diciembre de 2009
1963	10 de diciembre de 2010
1988	17 de junio de 2011
1989	17 de junio de 2011
2082	17 de diciembre de 2012
2083	17 de diciembre de 2012

Cuadro de elaboración propia con información extraída “Resoluciones”, Naciones Unidas, Oficina Especial de Lucha contra el Terrorismo, consultada 06 septiembre 2018, <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/resolutions>

En general, se percibe que ninguna de las resoluciones previamente mencionadas, contempla una definición de terrorismo, sino que se centra la atención en invitar a los Estados a adoptar políticas contraterroristas, con lo cual, al abordar ampliamente el asunto sin definirlo, se crea incertidumbre y permite a los Estados hacer determinaciones unilaterales e impulsadas hacia sus propios intereses⁶¹.

Three influential Security Council resolutions illustrate the international response to 9/11 and the approach to terrorism. each of these impacted on further domestic counter-terrorism legislation; however, **none of them provided a definition of terrorism.** UN security Council resolution 1368, adopted in the immediate aftermath of 9/11, expressed the Council's willingness to take all necessary measures to combat all forms of terrorisms in accordance with the UN Charter. The Resolution did not provide a definition of terrorism; however, the text of the document appears to highlight accountability as a facet of counterterrorism measures.⁶² (Negrilla fuera de texto)

Aunque, debe mencionarse que, no obstante, en la Resolución 1566 de 2004 sí se presentó lo que sería un intento adecuado para uniformar la definición del término terrorismo en el nivel nacional, pero tal resolución no era vinculante y todavía no ha tenido los efectos legislativos que se esperaba.⁶³

La condena inequívoca y la respuesta inicial del Consejo de Seguridad tras los atentados terroristas ocurridos en Nueva York, Washington, D.C., y en Pensilvania el 11 de septiembre de 2001 fue rápida y determinante. Quizá la resolución más importante a la fecha es la 1373 de 2001, en la cual el Consejo de Seguridad impuso a todos los Estados obligaciones de lucha contra el terrorismo y estableció un Comité contra el Terrorismo (CCT) para velar por su cumplimiento y proporcionar asistencia técnica a los Estados, nuevamente, sin incluir una acepción determinada de terrorismo:

The focus of security Council resolution 1373 was the prevention and suppression of the financing of terrorism, the criminalization of direct or indirect financing of terrorism and the freezing of financial assets. The resolution also urged states to intensify the exchange of operational information and to cooperate to prevent acts of terrorism particularly through bilateral and multilateral arrangements and agreements. In the context of the definitional vacuum, perhaps the most significant statements were the reaffirmation of the individual or collective inherent right to self-defence and the need to combat terrorism by all means. **The Security Council did not however**

⁶¹ Saul, "Reasons for Defining and Criminalizing Terrorism", 51.

⁶² Grozdanova, 'Terrorism', 332

⁶³ Saul, "Legislating from a Radical Hague", 9.

define what constitutes terrorism either for the purposes of this document or propose a uniform international definition. (Negrilla fuera de texto)⁶⁴

En esta misma línea, la Resolución 1624 omite presentar una definición legal de terrorismo y se enfoca en:

the legal prohibition of terrorist incitement and enhanced steps to prevent armed conflict. While acknowledging the need to combat terrorism, the resolution stressed that counter-terrorism measures must comply with international legal obligations. Further, such measures should be adopted in accordance with international law and in particular international human rights standards, humanitarian law and refugee protections.⁶⁵

Sin embargo, tal como mencionamos líneas arriba, se encuentra una excepción en la Resolución 1566 aprobada el 08 de octubre de 2004, la cual presenta una definición de actos de terrorismo, en el numeral 3. De manera literal establece lo siguiente:

3. 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.⁶⁶

Así, se evidencia el cambio de postura del Consejo de Seguridad en relación al manejo del terrorismo con el paso del tiempo. En este sentido, la primera resolución posterior al 11 de septiembre usó expresiones radicales, afirmando la obligación de luchar por todos los medios contra las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales. No obstante, las últimas resoluciones manifestaron que deben prevalecer los medios pacíficos para enfrentar el terrorismo y el respeto por las normas internacionales, como lo son, la normatividad sobre Derechos Humanos, sobre el Derecho de los refugiados y el Derecho Internacional Humanitario. La Resolución 1904 del 17 de diciembre de 2009 y la Resolución 1963 del 20 de diciembre de 2010, ejemplifican lo anteriormente expuesto.

⁶⁴ Grozdanova, 'Terrorism', 332.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Resolución 1566, Consejo de Seguridad de la ONU, 08 de octubre de 2004.

Las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad y la labor de su Comité contra el Terrorismo, han contribuido, en gran medida, a que muchos Estados se abstengan de prestar ayuda y subvención a grupos terroristas. A pesar de esta importante labor desempeñada, las sanciones del Consejo contra Al-Qaeda y los talibanes, en ocasiones suelen quedarse en el papel, ya que no han sido suficientemente respaldadas y cumplidas por los Estados Miembros. Además, resultan deficientes por perjudicar solamente a un porcentaje pequeño de agentes pertenecientes a las organizaciones criminales. Adicionalmente, varios Estados han aplazado el acatamiento de las directivas del Comité contra el Terrorismo.

En definitiva, al interior de las Naciones Unidas el delito de terrorismo tiene en su estructura un elemento objetivo, que exige la realización de ciertos actos violentos, y un elemento subjetivo, que requiere de un fin intimidatorio o coactivo contra la población, entidades estatales o internacionales. Este patrón se evidencia en la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad, en el Informe del Grupo de Alto Nivel de diciembre de 2004, en la redacción del artículo 2 del Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear de 2005, en el artículo 2.1 del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999 y en el artículo 1.1 del Convenio Internacional contra la Toma de Rehenes de 1979. Por lo tanto, la inexistencia de una definición del terrorismo no impidió en su momento que la Asamblea General formulara las diversas convenciones y protocolos antiterroristas que el Consejo de Seguridad, de manera posterior, convirtió en obligatorios para los Estados miembros, así, a partir de las resoluciones del Consejo, en especial la 1373 de 2001, se entiende que:

The absence of a definition is not merely of theoretical interest, because the terms ‘terrorism’ and ‘terrorist’ have operative legal significance in Resolution 1373, triggering obligations to criminalize financing of *terrorism*; suppress *terrorist* groups; deny refugee status to *terrorists*; prevent the movement of *terrorist*; bring *terrorists* to justice; and, vitally established *terrorist* acts as serious domestic crimes. Resolutions have also implicitly referred to self-defense against terrorism, so the lack of definition may allow states to unilaterally target ‘terrorists’ in military operations.⁶⁷

Así, se observa que el Consejo de Seguridad, de manera voluntaria, durante todo este tiempo ha omitido establecer una definición del término, en gran medida por los intereses en juego, que, en realidad, se reducen a los de los Estados que tienen membresía permanente en el Consejo. De hecho, esta situación ha generado debate entre los Estados miembros, por ejemplo, Colombia manifestó que una definición de terrorismo resulta innecesaria porque la Asamblea General ya lo definió en la Resolución 49/60; por su parte, Siria indicó que la falta

⁶⁷ Saul, “Reasons for Defining and Criminalizing Terrorism”, 48.

de definición alimentaba las violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario; y los Estados islámicos, entre ellos Arabia, insistieron en la necesidad de diferenciar el terrorismo de la lucha por la autodeterminación.⁶⁸

En esta misma línea, pareciera que la ausencia de una definición de terrorismo al interior de la ONU, también genera dudas en relación con la autoridad del Consejo de Seguridad, a la luz del artículo 39 de la Carta, para identificar a un fenómeno, y no a un acto o incidente en específico, como una amenaza para la seguridad, toda vez que las distintas resoluciones emitidas, no evidencian relación específica o directa con un atentado terrorista en particular (como el 11 S), ni con un grupo determinado (v.gr. Al-Qaeda), por lo que el tratamiento del terrorismo se ha hecho de manera general e indeterminada.⁶⁹ Ben Saul considera que el artículo 39 de la carta se pensó exclusivamente para aquellas situaciones en las que un ejército de un Estado usaba la fuerza de forma ilegítima contra otro Estado, y no, para incluir la violencia perpetrada por grupos armados constituidos por civiles, ni guerras civiles, o violencia interna; por ende, para el profesor, al definir tan vagamente y de manera generalizada el término terrorismo, el Consejo está excediendo sus facultades.⁷⁰

Aun a pesar de la amplitud del texto del artículo 39, su significado no es legalmente ilimitado y por ello, algún grado de predictibilidad en la interpretación es esencial en términos de justicia, de manera que los actores del sistema internacional no se vean abatidos por los rápidos cambios en las reglas, a petición de los 15 miembros del Consejo. Aunque no sería posible definir todas las conductas que amenazan la seguridad, sí lo es, establecer aquellas que no constituyen una amenaza dentro del ordinario, contextual y deliberado significado del artículo 39.⁷¹

Los esfuerzos del Consejo de Seguridad para combatir el terrorismo, carecen de raíz, como lo es, la existencia de una definición que establezca los criterios a partir de los cuales determinados actos constituyen terrorismo y, por ende, una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales. La politización de este órgano de la ONU, debido a la influencia tan grande que tienen los miembros permanentes en las decisiones que se adoptan (particularmente su poder de veto), lleva a que los demás Estados miembros pongan en tela de juicio su legitimidad.⁷²

⁶⁸ Ibid., 49.

⁶⁹ Ibid., 51-2.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid., 55.

⁷² Ibid.

The Council decisions are binding only in so far as they are in accordance with the Charter. They may spell out, or particularize, the obligations of members that arise from the Charter. But they may not create totally new obligations that have no basis in the Charter, for the Council is an executive organ, not a legislature. In short, the Council has not a blank check.⁷³

A fin de cuentas, las Naciones Unidas se ha encargado de crear un entorno contraterrorista desde el discurso hasta en la práctica, sin pasar por sentar las bases jurídicas de una definición de terrorismo, lo cual ha sido insuficiente para combatir el fenómeno, si se tiene en cuenta, además, que el Derecho internacional es totalmente reactivo ante el terrorismo⁷⁴. Esto significa que el terrorismo se encuentra en una constante mutación, por lo que siempre va un paso adelante en comparación con el andamiaje institucional, lo que, en últimas, impide que el amplio marco legal de las Naciones Unidas pueda prevenirlo o contenerlo de una manera eficaz.

1.4. Perspectivas del terrorismo a partir de organizaciones regionales

Las organizaciones regionales se encuentran consagradas en el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, cuya principal función es contribuir con la promoción de la paz y seguridad internacionales. En ese sentido, deben cooperar con el sistema de las Naciones Unidas en la medida de lo posible para lograr ese propósito. Las organizaciones regionales a través de la historia no sólo se han limitado a ratificar los instrumentos internacionales relativos al terrorismo, sino que han demostrado tener iniciativa propia en el tema, desarrollando nuevas formas de cooperación entre los Estados miembros. En suma, es incuestionable que una eficaz y adecuada aplicación de los distintos planes nacionales e internacionales que establecen políticas contra el terrorismo deben contar con el respaldo de las organizaciones regionales y subregionales, de manera tal que todos actúen armónicamente en pro de la lucha contra el terrorismo.

1.4.1. Unión Europea (UE) y Consejo de Europa (CE)

El funcionamiento de la Unión Europea gira en torno a los valores universales de dignidad humana, igualdad, solidaridad, respeto de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales. De igual forma, se le da primacía al principio de democracia y de Estado de Derecho, por lo que estos son requisitos sine qua non para hacer parte de la UE. En

⁷³ Ben Saul, "Reasons for Defining and Criminalizing Terrorism", en *Defining Terrorism in International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2006), 56.

⁷⁴ Niño, *El terrorismo como régimen internacional subterráneo*, 60.

consecuencia, la UE debe tener un fuerte andamiaje jurídico que permita contrarrestar el fenómeno del terrorismo a escala mundial, si se considera que es una amenaza global que desconoce fronteras. De hecho, Europa se puede ver inclusive más afectado que otros continentes por su política de libre circulación y libertad sin fronteras interiores, lo cual facilita el movimiento de terroristas entre los Estados de la Unión.

Como organizaciones regionales, el Consejo de Europa y la Unión Europea contribuyen a facilitar la aplicación de las resoluciones de la ONU, proporcionando un foro para el debate, la adopción de mejores prácticas y de normas regionales que se acojan a los comportamientos cambiantes del terrorismo (por ejemplo, la evolución de las tecnologías de las comunicaciones). Al igual que, apoyando e instruyendo a sus Estados miembros a fortalecer su capacidad para combatir dicho fenómeno en el ámbito de la cooperación judicial y policial.

En relación al desarrollo normativo del terrorismo en el continente europeo, se evidencia que antes del año 1977, fueron adoptadas múltiples medidas para contener el fenómeno del terrorismo, no obstante, la primera respuesta por destacar contra este fenómeno fue la expedición del Convenio Europeo contra la Represión del Terrorismo, el cual fue adoptado el 27 de enero del año referido, por el Consejo Europeo, entrando en vigor al siguiente año, esto es, el 04 de agosto de 1978. Dicho Convenio se abstiene de presentar una definición del término terrorismo y reemplaza este vacío con una remisión a convenios existentes para entonces, así como con una lista de delitos susceptibles de ser calificados como actos terroristas, en el artículo primero. Sobre el particular, valga resaltar, el artículo primero evocó la extradición como objeto del mismo, en el sentido que, se hizo énfasis en que los actos criminales enlistados no podrían considerarse delitos políticos de ningún tipo. En consecuencia, se optó por recurrir a la casuística como vía fácil o práctica, si se quiere:

Artículo 1. A los efectos de la extradición entre Estados contratantes, ninguno de los delitos mencionados a continuación se considerará como delito político, como delito conexo con un delito político o como delito inspirado por móviles políticos:

- a) Los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio para la represión de la captura ilícita de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970;
- b) Los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio para la represión de actos ilícitos dirigidos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971;
- c) Los delitos graves constituidos por un ataque contra la vida, la integridad corporal o la libertad de las personas que tengan derecho a una protección internacional, incluidos los agentes diplomáticos;
- d) Los delitos que impliquen rapto, toma de rehenes o secuestro arbitrario;

- e) Los delitos que impliquen la utilización de bombas, granadas, cohetes, armas de fuego automáticas, o cartas o paquetes con explosivos ocultos, en los casos en que dicha utilización represente un peligro para las personas;
- f) La tentativa de comisión de alguno de los delitos anteriormente mencionados o la participación como coautor o cómplice de una persona que cometa o intente cometer dichos delitos.⁷⁵

De igual modo, esta Convención hizo un llamado a aplicar en la medida de lo posible el principio denominado *aut dedere aut punire*, el cual hace referencia a la obligación que tienen todos los Estados de extraditar, juzgar y condenar la comisión de dichos actos de manera inexcusable. En cierta medida, es censurada dicha Convención por permitir que los Estados se nieguen a la extradición de un probable terrorista en determinadas circunstancias, sin importar si este será sujeto a posibles tratos crueles y discriminatorios.

Asimismo, goza de gran reconocimiento la adopción del Tratado de la Unión Europea o del Tratado de Maastricht de 07 de febrero de 1992, cuya entrada en vigor fue el 01 de noviembre de 1993, ya que representó en su momento una de las mayores cooperaciones intergubernamentales en materia judicial y policial en Europa, desde la paz de Westphalia en 1648.

Veinte años más tarde, esto es en septiembre del año 1997, en aras de lograr una mayor colaboración entre los países europeos, la Asamblea Parlamentaria convocó una conferencia, cuyo Proyecto de Recomendación 1426, tenía como propósito complementar el Convenio de 1977 y llegar a un acuerdo sobre la definición del término terrorismo al interior de la organización.

A pesar de que resulta inconcebible alcanzar una definición objetiva, concreta y universalmente aceptable del término terrorismo, en el contexto de la Unión Europea, esto fue en alguna medida posible, gracias a la uniformidad de los Estados miembros, al ser todos Estados de derecho. Siguiendo esta línea, la antes mencionada Recomendación 1426 de 1999 adoptó la definición de terrorismo elaborada por el Parlamento Europeo en su Resolución del 30 de enero de 1997, la cual determinó que acto terrorista correspondía a “cualquier acto, cometido por individuos o grupos, mediante el recurso a la violencia o amenazas violentas, contra un país, sus instituciones o sus habitantes en general, o contra personas concretas, que, por motivos separatistas, ideológico extremistas, fanático-religiosos o subjetivo-irracionales, pretende crear una situación de terror en servicios oficiales, determinadas personas o grupos

⁷⁵ Convenio Europeo contra la Represión del Terrorismo del 04 de agosto de 1978, artículo 1.

sociales o, en general, en la opinión pública”⁷⁶. Cabe destacar que dicha definición fue foco de críticas por el Comité Europeo para los Problemas Criminales (CDPC), ya que incluía un móvil político demasiado detallado, lo que hacía más difícil perfeccionar la extradición de los perpetradores de dichos actos.

Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en suelo norte americano, el Consejo de Europa manifestó que el terrorismo era considerado un reto global, por consiguiente, se comprometió a adoptar una perspectiva más sólida en el tema, estableciendo como un objetivo principal de la UE la lucha contra el terrorismo. Lo anterior se vio reflejado en el aumento significativo de la producción normativa al interior de la UE, para lograr así una cooperación más deseable, en términos de resultados, entre los mismos Estados y organizaciones internacionales. Desde esta época, a la Unión Europea le interesaba lograr un alto grado de cooperación para contener la violencia en dicho continente, si se considera que Alemania, Irlanda, Italia, España y el Reino Unido se encontraban bajo amenazas por parte del nacionalismo étnico y de organizaciones extremistas del marxismo. Sin embargo, ese deseo de asistencia recíproca no prosperó en su momento, debido a que los mismos Estados se rehusaban a compartir con otros sus secretos de inteligencia.⁷⁷

Furthermore, a new Convention was agreed in 2005. The 2005 Convention on the Prevention of Terrorism does not create new principal offences in European counter-terrorism law, but rather calls upon states to make criminal the provocation of terrorism, recruitment for terrorism and training for terrorism. These inchoate offences would, in turn, find their way into a new EU Framework decision which amended the Framework decision on combating terrorism. These developments across the two organizations demonstrate the Council of Europe and EU efforts can operate in mutual reinforcement. They also indicate the potential for EU members to use the European institutions to pursue their security policies. The development of offences of incitement or provocation of terrorism is a British policy that fits with what state’s strong emphasis on counter radicalization.⁷⁸

Así las cosas, las decisiones marco fueron consideradas el instrumento estrella en la creación de lineamientos comunes de acción contra el terrorismo. La Unión Europea ha diseñado en ellas los criterios básicos a incorporar por los Estados para que las acciones preventivas, la coordinación policial y judicial, tengan efectividad. Las dos decisiones marco más significativas en la lucha contra el terrorismo fueron adoptadas a causa del 11 septiembre; estas son, la Orden de Detención Europea (DMODE) y la Definición Común de los Delitos de Terrorismo (DMT).

⁷⁶ Recomendación 1426 de 1999 del Consejo de Europa.

⁷⁷ Murphy, “The Legal Response to Terrorism”, 686.

⁷⁸ Ibid.

Se abarcará solamente la segunda, puesto es que la que presenta mayor interés para el presente trabajo. La Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo (DMT) relativa a la lucha contra el terrorismo, modificada por la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, tenía como finalidad consagrar una definición común y suministrar elementos uniformes para la tipificación penal del terrorismo en los Estados miembros. En efecto, estableció en el artículo primero que acto terrorista correspondía al cometido con la intención de dañar seriamente un país u organización internacional, intimidando a su población, imponiendo toda clase de dificultades, desestabilizando o destruyendo sus estructuras fundamentales, constitucionales, sociales y económicas.⁷⁹ Igualmente, en el artículo 1.1 presenta una lista de delitos terroristas, y en el artículo 3º otra lista con delitos ligados a las actividades terroristas, la cual fue incrementada en la reciente reforma de 2008.

Esta Decisión Marco también sugiere una definición de grupo terrorista y establece mecanismos para definir la responsabilidad de las personas jurídicas, además, orienta la manera en la que las sanciones deben establecerse e imponerse en los Estados. La DMT permitió un entendimiento común del delito de terrorismo, lo que permitió en su momento lograr una especie de uniformidad entre los miembros de la UE, ya que se evidenciaba una enorme discrepancia en la forma como este era positivizado al interior de cada país. En definitiva, el concepto de acto terrorista comprendido en la mencionada Decisión Marco se configura mediante la presencia de dos elementos: un elemento objetivo, que corresponde a una lista de conductas graves que se tipifican en la normatividad estatal y un elemento subjetivo, que convierte esas conductas en actos terroristas cuando se realicen con una finalidad en particular.

La definición de delito de terrorismo que contiene el artículo 1 del DMT resulta desafortunada en comparación con cualquiera de las definiciones adoptadas en los Convenios internacionales sobre terrorismo, tanto de la ONU como del Consejo de Europa, debido a que incluye un tercer elemento, que implica examinar si un atentado terrorista, por su naturaleza o su contexto, puede “lesionar gravemente a un país o a una organización internacional”, la cual no es más que la capacidad para dañar la estructura política, económica o social de un país. En suma, es criticada dicha definición si se tiene en cuenta que se utilizó una expresión contenida en varios instrumentos internacionales como elemento intencional del hecho terrorista y la transformó en un requisito objetivo, desvirtuando por completo el sentido del delito de terrorismo.⁸⁰

⁷⁹ Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo de Europa, artículo 1.1 y 3.

⁸⁰Nicolás García, *La tipificación europea del delito terrorista en la decisión marco de 2002: análisis y perspectivas* (Albacete: Editorial Bomarzo,2005), 18.

El académico Nicolás García Rivas fundamenta la apreciación antes presentada al manifestar que la Decisión Marco confundió el motivo de la acción con la intención del autor. El primero, corresponde a la causa que mueve algo, el segundo, es la finalidad que lleva al terrorista a desplegar determinada acción, por lo que, que el motivo sea político, religioso o ideológico, no resulta trascendente en el fenómeno del nuevo terrorismo. Lo verdaderamente importante es que el acto tenga como finalidad provocar terror en la población, el cual es el verdadero elemento subjetivo del delito terrorista.

Por las razones anteriormente expuestas, la definición contenida en el artículo 2 del Proyecto de Convenio general de Naciones Unidas (*Draft Comprehensive Convention*) se acomoda mejor que ninguna otra al reto que plantea la nueva tendencia del terrorismo. En el plano subjetivo demanda únicamente la intención de atemorizar a la población, sin exigir motivación política alguna.

Por otro lado, la Decisión Marco consagra tipos específicos, como el asesinato, el secuestro o el apoderamiento ilícito de aeronaves, la destrucción masiva de una propiedad privada o liberación de sustancias peligrosas que pongan en peligro vidas humanas, que pueden lesionar tanto el medio ambiente como la salud pública. Por el contrario, el artículo 2° del Proyecto de Naciones Unidas se destaca por referirse a resultados que pueden ser identificados con mayor facilidad, esto es: “la muerte o lesiones graves a otra persona o personas; daños graves a bienes públicos o privados, incluidos lugares de uso público, instalaciones públicas o gubernamentales, redes de transporte público, instalaciones de infraestructura o el medio ambiente; o daños a los bienes, lugares, instalaciones o redes a los que se hace referencia en el apartado precedente cuando produzcan o puedan producir gran perjuicio económico”. En este sentido, se reitera que la definición del Proyecto de Convención General de las Naciones Unidas sigue siendo la más útil y conveniente, por eso se espera su promulgación con ansias.⁸¹

De igual forma, se evidencia un vacío en el Convenio Europeo para la Prevención del Terrorismo, adoptado en el año 2005 ya que carece de una definición general del delito terrorista. Simplemente en el artículo 1, numeral 1, hace una remisión a diez tratados internacionales sobre el terrorismo. Sin embargo, se detecta que el preámbulo del Convenio hace una corta referencia sobre las características del acto terrorista, las cuales no son referidas con posterioridad, a lo largo de los 32 artículos del Convenio:

⁸¹ Ibid.

Recordando que los actos terroristas, por su naturaleza o contexto, tienen por objeto intimidar gravemente a una población, o presionar indebidamente a un gobierno o a una organización internacional para que cumplan o se abstengan de cumplir cualquier acto, o para desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional.⁸²

Finalmente, tras una revisión del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y del Tratado de la Unión Europea, es dable manifestar que ninguno de los instrumentos antes mencionados consagra una definición del terrorismo. De manera detallada, el primero utiliza el término terrorismo en tres ocasiones (artículos 75, 83 y 88) y, en pocas palabras, las anteriores disposiciones hacen referencia a las medidas administrativas y legislativas a tomar por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), con el propósito de apoyar la prevención de los actos terroristas. De igual forma, establece que el Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tenga una dimensión transfronteriza, entre los ámbitos referidos se encuentra el terrorismo.⁸³

Este defecto por contemplar una definición del terrorismo se evidencia a su vez en el Tratado de la Unión Europea, el cual sólo hace mención de este relevante fenómeno en el artículo 43, al indicar que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares para intervenir en las actuaciones en materia de desarme, en las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo.⁸⁴

Lo dicho hasta aquí supone que el terrorismo ha estado en la agenda política del continente europeo durante mucho tiempo, lo que ha permitido que tanto la Unión Europea como el Consejo de Europa comprendan que el terrorismo no se vence de manera aislada, sino con el actuar conjunto de los Estados miembros de la comunidad europea. Como se afirmó arriba, el sistema regional europeo ha realizado diversos intentos por determinar el concepto de terrorismo sin que exista una directriz clara por parte de las Naciones Unidas, lo cual ha

⁸² Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, 16 de mayo de 2005.

⁸³ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 09 de mayo de 2008.

⁸⁴ Tratado de la Unión Europea, 07 de febrero de 1992.

influido de manera directa en la forma como los Estados han positivizado el delito de terrorismo en sus ordenamientos internos.

1.4.2. Organización de Estados Americanos (OEA)

La amenaza contra la democracia constituye el foco principal en la lucha contra el terrorismo en el sistema interamericano, de hecho un acto terrorista posee connotación internacional en el marco del referido sistema regional, cuando se transgrede la esencia de un Estado, lo cual se encuentra respaldado por la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), al señalar que “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región⁸⁵”, de tal manera que toda amenaza que atente contra los valores democráticos, es rechazada con vehemencia por la Comunidad de Naciones Americanas.

Desde la década de los 70, el terrorismo constituía una amenaza latente a las democracias de los Estados americanos, como respuesta a esta temprana preocupación, se expidió la Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando estos tengan trascendencias internacionales, la cual fue pactada en el año 1971 por la Asamblea General Extraordinaria en Washington. Este avance normativo, innegablemente constituyó un hito significativo en el tratamiento de la cuestión de terrorismo en la Organización para la época. Cabe anotar, que dicha Convención fue aprobada en medio de una coyuntura histórica y política que concierne a los altos índices de pobreza que desembocaron en diferentes manifestaciones de violencia contra el régimen establecido y al auge de las dictaduras militares en América Latina, en donde el objetivo de las acciones terroristas correspondía en su mayoría a figuras políticas y a los diplomáticos, sujetos merecedores de protección especial de acuerdo con el Derecho internacional. El fenómeno correspondiente al enfoque sectorial expuesto en el apartado anterior se refleja en el orden interamericano:

With the adoption by a Conference of foreign ministers in 1971 of the Convention to Prevent and Punish Acts of Terrorism Taking the Form of crimes against Persons and Related Extortion that are of International Significance (1971 OAS Convention), in response to the multiple episodes of kidnapping of diplomats by revolutionary groups to obtain political concessions from governments. The paradigmatic example was the kidnapping and murder of Count Carl Von Spreti, the West German Ambassador to Guatemala, in 1970. In line with **the crime-specific approach taken by the**

⁸⁵ Carta de la Organización de los Estados Americanos, 13 de diciembre de 1951.

universal counter terrorism treaties of that time, the 1971 OAS Convention accordingly sought to safeguard certain protected persons⁸⁶. (Negrillas fuera del texto)

La adopción del referido instrumento legal no gozó de un ambiente pacífico, por el contrario, se presentaron posiciones polarizadas entre los Estados miembros de la OEA. La opinión se dividía en dos, por una parte, ciertos miembros plantearon la posibilidad de expedir un tratado más general, otros preferían la idea que protegiera de manera exclusiva a un grupo determinado de sujetos. Finalmente, esta última postura fue la que se acogió en su momento, la cual no recibió el apoyo que esperaba, de manera tal que sólo un grupo pequeño de Estados voto a favor de la Convención. En este orden de ideas, ante dichas posiciones fragmentadas, en la elaboración de la Convención no se le dió prioridad a la inclusión de una definición del término terrorismo, pero si se tenía como aspecto central que actos terroristas consagraría, que en últimas se centró en uno de ellos de manera exclusiva.

One of the most contentious issues in the negotiation of the 1971 OAS Convention was the determination of the criminal offences to be covered. The majority of delegations rejected the original proposal of the Interamerican Judicial Committee to include a general definition of terrorism. Rather the OAS member states favored a more restrictive approach, which limited the scope of the Convention to the specific acts of kidnaping, murder and other assaults against the life or personal integrity of those persons to whom the state has the duty to give special protection according to international law.⁸⁷

La Convención de Washington recibió críticas externas por su carácter restrictivo respecto a las personas que protege, esto es, ampara únicamente a los individuos internacionalmente protegidos, asimismo, por no consagrar una tipificación de los actos terroristas, a excepción del secuestro, la extorsión conexas y los atentados contra la vida de las personas internacionalmente protegidas, tal como se evidencia en el artículo segundo de la referida Convención. Sin embargo, resulta dable reconocer los logros de dicho instrumento, los cuales corresponden a la imposición de diferentes obligaciones en cabeza de los Estados contratantes, las cuales se encuentran en el artículo 8:

A. tomar las medidas a su alcance, en armonía con sus propias leyes, para prevenir e impedir en sus respectivos territorios la preparación de los delitos mencionados en el artículo 2 y que vayan a ser ejecutados en el territorio de otro Estado contratante;

⁸⁶ Mirko Sossai, “The Legal Response of the Organization of American States in Combating Terrorism”, en *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014), 701.

⁸⁷Ibid., 707.

B. Intercambiar informaciones y considerar las medidas administrativas eficaces para la protección de las personas a que se refiere el artículo 2 de esta Convención.⁸⁸

Lo importante de este artículo fue que la ONU de manera posterior lo reprodujo en la Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos (Convención sobre los Agentes Diplomáticos) y en otros instrumentos internacionales, sirviendo como guía a la hora de positivizar el fenómeno del terrorismo en la esfera internacional. La anterior afirmación es respaldada por el académico Mirko Sossai, al manifestar lo siguiente:

As recognized by the International Law Commission, the obligation to prevent the specific offences defined in 1973 Convention codified “the well-established principle of international law that every State must ensure that its territory is not used for the preparation of crimes to be committed in other States”. Interestingly, the obligation of prevention under the 1971 OAS Convention were twofold: not only to take measures to suppress the preparation of the crimes in their territories, but also to exchange information and to take administrative measures for the purpose of protecting the relevant persons. By providing that contracting states must “take all measures within their powers, and in conformity with their own laws, the OAS Convention seems to imply that a due diligence standard of conduct is required and is therefore equivalent to the requirement under the later universal anti-terrorism conventions to take all “practicable measures” to prevent terrorism. Such formulations leave state free to determine the most appropriate measures to adopt on the basis of their particular experience and requirements.⁸⁹

Atendiendo a los cambios de paradigma de la época, como lo fue la globalización, que trajo consigo la interdependencia de los diversos actores del escenario internacional (Estados; organizaciones internacionales; y entidades no-gubernamentales), el fin de la Guerra Fría y la proliferación de democracias representativas de libre mercado en el hemisferio, de manera paulatina se fue formando un consenso en la comunidad de Estados Americanos en cuanto a la grave vulneración de los valores democráticos, de los Derechos Humanos de personas inocentes y de la dinámica de las relaciones económicas internacionales, que producían los actos terroristas, por lo tanto, resultaba primordial tipificar el terrorismo como delito internacionalmente perseguible y sancionable. En este orden de ideas, el IV Grupo de Trabajo sobre Terrorismo que operaba en el año 1993, determinó la conveniencia de tratar el

⁸⁸ La Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando estos tengan trascendencias internacionales, 02 de febrero de 1971.

⁸⁹ Sossai, *The Legal Response of the OAS*, 704.

fenómeno del terrorismo de una manera más general y amplia, así como la utilidad de llenar los vacíos de la Convención de Washington.⁹⁰

Siendo el terrorismo una de las expresiones más alarmante de violencia, se convirtió en uno de los temas principales de la agenda regional. En aras de ofrecer una respuesta eficaz y contundente contra el terrorismo se han celebrado a través del tiempo diversos foros y conferencias nacionales y regionales. Así las cosas, se destaca la primera Cumbre de las Américas que se celebró en Miami en el año 1994, en la cual los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes fueron enfáticos al expresar que dicho fenómeno constituye una violación sistemática y deliberada de los derechos de los individuos y un asalto a la democracia misma.

Un paso, sin duda trascendental, en la lucha contra el terrorismo en el hemisferio estuvo dado por la realización de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo durante la última semana de abril de 1996 en la ciudad de Lima, que significó la concreción de la iniciativa formulada por los jefes de Estado y de gobierno en la cumbre de Miami de 1994. Producto de la respectiva Conferencia se adoptó la Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el terrorismo, acordada por los Ministros de Estado y los Jefes de Delegación de los Estados miembros de la OEA.

Posteriormente, en el año 1998, el 23 y 24 de noviembre, otra Conferencia fue realizada en Mar del Plata, Argentina, en la cual se propuso la creación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo. Su adopción fue impulsada por la Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el terrorismo y sin lugar a dudas por los atentados del 11 de septiembre de 2001, si se considera que el mismo día de los ataques la Asamblea General de la OEA se reunió de manera extraordinaria en Lima, Perú, con el propósito de aprobar la Carta Democrática Interamericana (como actualización de la Carta fundacional de la OEA), de manera tal que todos los gobernantes de los Estados partes se comprometieran a fortalecer y a preservar la institucionalidad democrática.

A crucial step was accomplished ten days later on 21 September 2001. The OAS Foreign Affairs Ministers acting as an organ of consultation under the Inter-American Treaty of Reciprocal assistance (The Rio Treaty), classified the terrorist attacks against the US as “attacks against all American States”, in accordance with the article 3 of the Rio treaty, which refers to the right to collective self-defence pursuant to article 51 of the UN Charter. A further resolution on “strengthening hemispheric cooperation to prevent, combat and eliminate terrorism” was approved, which paved

⁹⁰ Beatriz M. Ramacciotti, “La prevención, sanción y eliminación del terrorismo en el marco de la OEA”, *Instituto de Estudios Internacionales* 3, no. 6 (1996): 15-41.

the way for the negotiation of a new anti-terrorism convention and for the revitalization of the CICTE. As a result of intense negotiations, the Inter-American Convention Against Terrorism was adopted and opened for signature by the OAS General Assembly in June 2002 and has been ratified by 24 of 35-member states.⁹¹

La Convención Interamericana contra el terrorismo (CICTE) es el instrumento por excelencia instituido en la Comunidad de Naciones Americanas para prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo. Fue adoptada el 06 de marzo de 2002 en Bridgetown, Barbados por la Asamblea General de la OEA, la cual entro en vigor el 07 de octubre de 2003, por medio de la Resolución 1840 (XXXII-O/02).

De igual forma, la CICTE declaró que el terrorismo es “un fenómeno grave delictivo que preocupa profundamente a todos los Estados miembros, atenta contra la democracia, impide el goce de los Derechos Humanos y libertades fundamentales, amenaza la seguridad de los Estados, desestabilizando y socavando las bases de toda la sociedad, y afecta seriamente el desarrollo económico y social de los Estados de la región”.⁹²

La Convención Interamericana contra el Terrorismo se caracteriza por imponer obligaciones determinadas en cabeza de los Estados. Así, según los artículos 4,5, y 6, estos deben tomar todas las medidas necesarias, tanto legislativas como administrativas para evitar a toda costa la financiación del terrorismo. Por otro lado, el artículo 7 establece la cooperación en el ámbito fronterizo. Resulta importante señalar que dichas disposiciones fueron tomadas de la Resolución 1373 de 2001 de la ONU y de diferentes tratados preexistentes, como lo es el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.

Sin embargo, resulta imperfecta ya que no contiene artículo alguno que defina de manera taxativa el término del terrorismo, simplemente se limita a presentar una lista de convenciones y protocolos internacionales en el artículo primero que regulan manifestaciones específicas de terrorismo:⁹³

30 años después de la negociación de la Convención de Washington, volvió a surgir el debate sobre la conveniencia de incluir en la CICTE una definición legal del término terrorismo, finalmente se optó por un enfoque pragmático al delimitar su ámbito de aplicación, el cual recibió apoyo por parte de Estados Unidos y Canadá:

After the attacks in New York and Washington DC, the drafting of the 2002 Convention against Terrorism reflected the pragmatic approach proposed by the US

⁹¹ Sossai, *The Legal Response of the OAS*, 704.

⁹² Resolución 1931 (XXXIII-O/03), Asamblea General de la ONU, 10 de junio de 2003.

⁹³ Convención Interamericana Contra el Terrorismo, 03 de junio de 2002.

and Canada at the time of negotiations. Instead of adopting comprehensive convention, OAS member states focused on the complementary function of a new treaty, as an ‘added value’ in the implementation of both the existing sector-specific international treaties and the relevant security Council Resolutions, and in augmenting the limited (but nonetheless influential) 1970 OAS Convention dealing with threats to protected persons.⁹⁴

En efecto, la no inclusión de una definición del término terrorismo se debió en gran parte a la falta de consenso entre los miembros de la OEA acerca de cómo entender el término, lo que hacía que los esfuerzos por tratar de definirlo siempre fueran en vano. De conformidad con el tema objeto de estudio, resulta interesante señalar que Estados Unidos, Colombia y México han ratificado la CICTE;⁹⁵ por el contrario, Estados como Haití, Jamaica y Bolivia no, lo cual impide una adecuada aplicación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, si se le agrega el hecho de que la misma en el artículo 3 simplemente les pide a los Estados parte esforzarse por ser parte de los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 de los cuales aún no se hayan adherido y por adoptar las medidas necesarias para la aplicación efectiva de los mismos, incluido el establecimiento en su legislación interna de penas para los delitos allí contemplados. Por lo tanto, los Estados en estricto sentido no observan lo antes mencionado como una orden a cumplir, sino como una simple recomendación que hace la Convención, lo que lleva a que, si un Estado ratificó la CICTE, pero aún no ha ratificado alguno de los instrumentos internacionales que esta menciona, se le exime de cumplir con las obligaciones de dicho tratado aun no ratificado.

Por otro lado, es notable que la Convención en el artículo 11 establece la inaplicabilidad de la excepción por delito político, esto significa, que los delitos mencionados en el artículo 2 no podrán considerarse delitos políticos o delitos inspirados por motivos políticos, por lo tanto, ningún Estado podrá pretender rechazar la extradición o asistencia jurídica mutua aduciendo lo antes expuesto. En esta misma línea, fue un gran avance el haber incluido en el artículo 12 la posibilidad de denegar asilo en caso de que existan motivos fundados para considerar que un sujeto ha cometido un delito establecido en los instrumentos internacionales mencionados en el artículo 2 de la Convención.

En el estudio y tratamiento del terrorismo se destaca las acciones desplegadas por el Comité Interamericano contra el Terrorismo, el cual fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 7 de junio del año 1999, por medio de la Resolución 1650 (XXIX-O/99),

⁹⁴ Sossai, *The Legal Response of the OAS*, 715-16.

⁹⁵ Juan Ramón Martínez Vargas, “Terrorismo en el sistema interamericano”, en *Derecho internacional y terrorismo* (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2014), 138-141.

“Cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo”. Este órgano tiene como función principal promover el desarrollo de la cooperación interamericana con base en las convenciones internacionales sobre la materia y la Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo. Es preciso mencionar, que su primer informe indicó que los atentados terroristas del 11 de septiembre no corresponden al primer atentado terrorista de la historia, sin embargo, gozan de gran relevancia, no despertada por ningún otro hecho semejante, si se tiene en cuenta que a partir de eso momento la ONU comenzó a trabajar arduamente en contra de dicho mal mundial.

La literatura producida en torno al 11 de septiembre, sus alcances y consecuencias, es hoy incalculable. Sus efectos en la vida internacional son igualmente incalculables y no menos evidentes. Desde la óptica del funcionamiento de las Naciones Unidas, que es tanto como decir desde la óptica del funcionamiento de la sociedad internacional, el 11 de septiembre, en la medida en que supone la definitiva toma de conciencia sobre el impacto de un terrorismo totalizador y aniquilante, es comparable a la desaparición de la URSS y al consiguiente final de la Guerra Fría.⁹⁶

Desde dicho acontecimiento, tal como se percata en el continente europeo el número de normas expedidas en el orden interamericano aumentó de manera considerable, con la intención de positivizar y reprimir las distintas manifestaciones de terrorismo. Así, se promulgaron leyes penales de manera masiva que tipificaran las actividades terroristas y las castigara, y también se celebraron diversos tratados multilaterales y bilaterales sobre la lucha contra el terrorismo. De manera simultánea, como era de esperarse se evidenció que los márgenes de discrecionalidad de los Estados a la hora de definir las medidas para combatir el terrorismo eran cada vez menores (pero aún conservan gran libertad). Dentro del contenido de los informes del Comité se encuentran múltiples instrumentos internacionales que son mencionados y que sirven de directriz para tratar el tema de terrorismo al interior de la OEA, algunos de ellos son AG/RES 1877 (XXXII-0/02) del 4 de julio de 2004, ‘apoyo al trabajo del Comité Interamericano contra el terrorismo’, AG/RES 1650 (XXXIX0/99) del 7 de junio de 1999, ‘cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo’, AG/RES 1734 (XXXIX/99) de 5 de junio de 2000, ‘observaciones y recomendaciones al informe anual del Comité Interamericano contra el terrorismo’, AG/RES 2004 (XXXIV-0/04), ‘adopción de una estrategia interamericana integral para combatir las amenazas a la seguridad cibernética: un enfoque multidimensional y multidisciplinario para la creación de una cultura de seguridad cibernética’, AG/RES 2010 (XXXIV-0/04), ‘enmienda al estatuto del comité interamericano contra el terrorismo’, AG/RES 2051 (XXXIV-0/04), ‘Apoyo al trabajo del Comité interamericano contra el terrorismo’, entre otros.

⁹⁶Javier Rupérez, “Las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo”, *Cuadernos de Pensamiento Político FAES*, no. 5 (2005); 65-77.

Otro órgano que ha ahondado de manera significativa en el tema del terrorismo es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de manera acertada advierte el vacío existente en cuanto a la definición de terrorismo en el Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos que data del 2002, lo cual hace más difícil el cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones derivadas de la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, si existe un primer indicio establecido por la Comisión al afirmar que esta es “librado por actores no estatales involucrados en la violencia armada contra Estados a escala internacional”, señalando de esta forma que los terroristas son actores no estatales que trasgreden las instituciones democráticas.”⁹⁷ Afirmar lo anterior tiene sus riesgos, puesto que el sujeto activo de los actos terroristas puede en ocasiones ser el mismo Estado, tal como lo prueba diferentes casos colombianos que ha fallado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en donde Colombia resulto condenada por violaciones a Derechos Humanos.

Esta a su vez afirma que “la falta de una definición del terrorismo aceptada a escala internacional no significa que el terrorismo sea una forma de violencia indescriptible o que los Estados no estén sometidos a restricciones, en el marco del derecho internacional, en la configuración de sus respuestas a esa violencia.”⁹⁸ Es así como la lucha contra el terrorismo debe ser conforme a la legalidad, al respeto de los Derechos Humanos y de las instituciones democráticas.

Llegados a este punto, es dable manifestar que la OEA ha sido líder en el fenómeno de la lucha contra el terrorismo, ya que ha desarrollado múltiples planes de acción regional. En algunos casos se trata de nuevos instrumentos jurídicos que proyectan instrumentos internacionales ya existentes. Esta capacidad de iniciativa en el hemisferio ha sido relativamente exitosa, debido a que, si bien varios Estados acogen las convenciones promulgadas, hay otros tantos que no, por lo que esto demuestra que, aunque la OEA sirve como un órgano que une y alinea a los Estados de la región que se encuentran comprometidos con la contención del terrorismo, hasta ahora no logra obtener acogida global por la totalidad de los Estados miembros.

1.5. Conclusión

Los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas relacionados con la paz y la seguridad internacionales han sido materializados de manera permanente en los

⁹⁷ “Informe sobre terrorismo y derechos humanos”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, consultada 27 julio, 2018, <http://www.cidh.org/Terrorism/Spain/indice.htm>

⁹⁸ Ibid.

diferentes instrumentos internacionales relacionados con el terrorismo. Estos instrumentos tienen la particularidad de presentar un delito específico que será entendido como acto de terrorismo en el Derecho internacional, más no desarrollan una definición legal y general de terrorismo, que permita determinar qué entiende la comunidad internacional institucional por éste. Sin embargo, se encuentra una excepción a este patrón sectorial en el Convenio sobre la Financiación del Terrorismo, ya que este consagra una definición de actos terroristas en el artículo segundo, el cual sirve de pauta, en la práctica, para detectar los actos respecto de los cuales debería prohibirse la recolección de fondos. Este modo de tratar el terrorismo, se reitera, es menos pretencioso que lograr desarrollar una definición amplia del término, pero resulta más práctica, pues permitió, en su momento, responder ante los avances tecnológicos de la época.

Desde la óptica jurídica es dable concluir que casi todas las formas de terrorismo están prohibidas por uno de los convenios internacionales contra el terrorismo, el Derecho consuetudinario internacional, los Convenios de Ginebra o el Estatuto de Roma. No obstante, la adopción de una convención general sobre el terrorismo, con una definición precisa, corresponde a una necesidad política imperiosa para poder así combatirlo de una forma más unificada, evitando que los Estados realicen interpretaciones arbitrarias de las disposiciones de los instrumentos internacionales en aras de satisfacer sus intereses particulares. Precisamente, ese es el norte que debe seguir la deliberación que se lleva a cabo actualmente, en torno a la Convención General Sobre el Terrorismo (*Draft Comprehensive Convention*), pero que no se ha concluido, se insiste, por la falta de consenso.

A pesar del marcado interés de Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo, el cual surgió en realidad desde 1972 con la Masacre de Múnich, en la actualidad persiste la ausencia de una definición unificada al interior de la organización, ya que, tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad, tienen puntos de vista independientes y, mientras la primera sí se arriesga a elaborar definiciones, el segundo se abstiene deliberadamente de desarrollar una definición de terrorismo. De hecho, si bien podría pensarse que las resoluciones de la Asamblea General en materia de terrorismo, no generan un verdadero impacto en la comunidad internacional, lo cierto es que, pese a no ser de obligatorio cumplimiento, las resoluciones de la Asamblea sí se tienen en cuenta. Este órgano de la ONU, se interesó por delimitar el término terrorismo y, de hecho, plasmó en diferentes resoluciones, encaminadas a definir medidas para eliminar el terrorismo internacional, una misma definición, la cual se conserva hasta el día de hoy. Según los pronunciamientos de la Asamblea, el delito de terrorismo tiene en su estructura dos elementos fundamentales. Por un lado, un elemento objetivo, que exige la realización de ciertos actos violentos, y, por otro, un elemento

subjetivo, que requiere de un fin intimidatorio o coercitivo contra la población, entidades estatales o internacionales.

Otro es el panorama al interior del Consejo de Seguridad, donde sus esfuerzos contraterroristas carecen de una base constitutiva, como lo es una definición del término, que establezca los criterios a partir de los cuales determinados actos constituyen terrorismo y, por ende, una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales. La politización de este órgano de la ONU, debido a la influencia particular y notoria de los miembros permanentes, lleva a que los demás Estados miembros pongan en tela de juicio su legitimidad.⁹⁹ En general, el Consejo centra la atención en invitar a los Estados a adoptar políticas contraterroristas, con lo cual, al abordar ampliamente el asunto, sin definirlo, se crea incertidumbre y permite a los Estados hacer determinaciones unilaterales e impulsadas hacia sus propios intereses¹⁰⁰.

Quizá la resolución más importante a la fecha es la 1373 de 2001, en la cual el Consejo de Seguridad impuso a todos los Estados obligaciones de lucha contra el terrorismo y estableció un Comité contra el Terrorismo (CCT) para velar por su cumplimiento y proporcionar asistencia técnica a los Estados, nuevamente, sin incluir una acepción determinada de terrorismo. Además, las sanciones impuestas por el Consejo, en ocasiones suelen quedarse en el papel, ya que no han sido suficientemente respaldadas y cumplidas por los Estados miembros, por lo que aquéllas resultan deficientes. Asimismo, varios Estados han aplazado el acatamiento de las directivas del Comité contra el Terrorismo. Las distintas resoluciones emitidas, no evidencian relación específica o directa con un atentado terrorista en particular ni con un grupo determinado, por lo que el tratamiento del terrorismo se ha hecho de manera general e indeterminada, lo cual genera dudas sobre la legitimidad o autoridad del Consejo, a partir del artículo 39 de la Carta, para abordar el tema de la manera en que lo ha hecho hasta ahora.

En definitiva, el amplio marco legal de Naciones Unidas ha sido insuficiente para responder de manera adecuada al terrorismo, debido, en grandes proporciones, a la ausencia de una definición concreta del término al interior de la organización.

En relación a la respuesta del continente europeo frente al terrorismo, se percibe que, si bien la Unión Europea logró consolidar lo que se estimó como una definición, a raíz de la Resolución del 30 de enero de 1997 del Parlamento Europeo, lo cierto es que esta fue óbice de críticas por establecer un móvil político demasiado concreto, que impedía, en muchos

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Saul, "Reasons for Defining and Criminalizing Terrorism", 51.

casos, el éxito de un proceso o solicitud de extradición. Aunque, no solo es la precisión empleada en la determinación del aspecto subjetivo, lo que hace que la definición europea de terrorismo presente problemas, sino también el hecho que, en general, los tratados o convenciones adoptadas en ese continente, terminan por remitir a convenios internacionales, u otros de carácter regional, previamente existentes, con lo que se evade de forma deliberada la adopción de una definición propia. Además, la definición contenida en la Decisión Marco de 2002, es desafortunada, toda vez que se hizo uso de una expresión contenida en varios instrumentos internacionales como elemento intencional del hecho terrorista, transformándola en un requisito objetivo, desvirtuando por completo el sentido del delito de terrorismo. De todas formas, debe reconocerse que la DMT permitió un entendimiento común del delito de terrorismo, lo que posibilitó en su momento lograr una especie de uniformidad entre los miembros de la UE, ya que, era evidente la enorme discrepancia en la forma como este era positivizado al interior de cada país.

Ahora bien, pese a que sí se encuentra una que otra definición propiamente dicha, la verdad es que, en la mayoría de los casos, lo que se hace es enlistar una serie de conductas que se considerarán terroristas, pero que, al final, terminan correspondiéndose con delitos ordinarios. O, en el mejor de los casos, al hacer uso de una definición propia, se comete el error de ser demasiado minucioso, o, en otros, de caer en la vaguedad. De todas formas, los tratados de funcionamiento de la UE y el Parlamento Europeo, establecen que éstos podrán establecer, a lo sumo, directrices o normas mínimas para la criminalización de conductas, por lo que, en últimas, hay una delegación a la legislación estatal, de la regulación de estos asuntos y, por consiguiente, del terrorismo.

Con la ocurrencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en suelo norteamericano, se reafirmó en la comunidad de Estados Americanos el consenso en cuanto a la grave vulneración de los valores democráticos, de los Derechos Humanos y de las relaciones internacionales, que producen los actos terroristas. Por lo tanto, desde entonces resultó primordial tipificar el terrorismo como delito internacionalmente perseguible y sancionable en las legislaciones internas de los Estados miembros de la organización. Una de las respuestas que más se recuerda, es la de la administración del presidente George W. Bush, la cual teorizó sobre la necesidad de combatir el terrorismo desde ‘el lado oscuro’¹⁰¹ y por consiguiente ubicó en un primer plano la dimensión bélica y militar, también conocida como guerra del terror. Así las cosas, es por la presión e interés principalmente de Estados Unidos que el orden interamericano adoptó un sinnúmero de instrumentos jurídicos

¹⁰¹ “Estados Unidos destapa la guerra sucia de la era Bush”, *El País*, consultada 6 agosto, 2018, https://elpais.com/internacional/2014/12/09/actualidad/1418144432_841703.html

regionales y sectoriales que reproducen tratados internacionales ya existentes, siguiendo así la línea trazada por Naciones Unidas. A su vez, esta última ha tomado como punto de partida las convenciones expedidas al interior de la OEA para positivizar el fenómeno del terrorismo en la esfera internacional. Lo que pone en evidencia una verdadera comunicación entre el ámbito internacional y regional, lo cual conlleva a unificar, en la práctica, el entendimiento del fenómeno del terrorismo.

En este sentido, la cuestión del terrorismo se convirtió en uno de los temas principales en la agenda regional por considerarse una de las expresiones más alarmantes de violencia, lo cual se refleja en la constante celebración de foros que tienen por objeto preservar la seguridad de los Estados miembros. Fue gracias a estos encuentros que se adoptó la Convención Interamericana contra el Terrorismo, instrumento por excelencia establecido en la Comunidad de Naciones Americanas para prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo. Sin embargo, esta se abstuvo de delimitar la acepción de terrorismo. Asimismo, otros órganos al interior de la OEA abarcan de manera importante el fenómeno, por ejemplo, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el terrorismo es aquel librado solamente por actores no estatales; y ésta es enfática al indicar que la lucha contraterrorista debe desplegarse dentro de la legalidad. Por otro lado, el Comité Interamericano contra el Terrorismo en sus informes utiliza como referencia instrumentos internacionales que sirven de directriz para tratar el tema del terrorismo al interior de la OEA.

2. EL TERRORISMO EN EL DERECHO ESTATAL

2.1. Introducción

En la sección anterior hicimos referencia a las disposiciones sobre el terrorismo que se han elaborado en el marco de las Naciones Unidas y, en general, entre la comunidad internacional institucional, en aras de definir el concepto. Sin embargo, como se ha enfatizado hasta aquí, en la actualidad no existe una definición comprensiva y definitiva de terrorismo, sino que el concepto se ha desarrollado a partir de una serie de características que pretenden describir un fenómeno, sin que éstas coincidan necesariamente de un lugar a otro.

Lo cierto es que, en casi todo el mundo, se contemplan respuestas al terrorismo en las jurisdicciones nacionales, sin embargo, aún hay Estados en los que falta la implementación de un andamiaje jurídico necesario para cumplir con la Resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad de la ONU:

El número de Estados que han pasado a ser parte en los instrumentos jurídicos internacionales de lucha contra terrorismo ha crecido considerablemente y se estima que entre el 8 de septiembre de 2006 y el 31 de mayo de 2009 se produjeron 120 ratificaciones o adhesiones y que los países receptores de asistencia elaboraron o revisaron unas 47 leyes. El CTC ha ayudado a más de 150 países, capacitado a más de 6.700 funcionarios nacionales de justicia penal y creado más de una docena de instrumentos de asistencia técnica, incluida algunas bases de datos sobre leyes y disposiciones legislativas modelo en relación con la lucha contra el terrorismo. Y ha proporcionado capacitación en materia de protección de testigos a fiscales y otros investigadores conexos de 19 países de América Latina. Sin embargo, la interacción entre el sistema de Naciones Unidas, las organizaciones mundiales, regionales y subregionales y la sociedad civil en relación con la aplicación de la estrategia resulta deficitaria y requiere del renovado compromiso de estos agentes para su correcta aplicación.¹⁰²

Debido a la inexistencia de una definición común, se torna necesario conocer las disposiciones de derecho interno de algunos países, con el fin de comprender el *statu quo* en nuestro objeto de estudio, al identificar posibles coincidencias y discrepancias entre éstas, y cómo ha sido su aplicación en términos generales, teniendo en cuenta que el conjunto de instrumentos internacionales existente hace un llamado directo a los Estados para:

¹⁰²Eugenia López-Jacoiste, “Instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo”, en *Terrorismo sin fronteras: actores, escenarios y respuestas en un mundo global*, coord., Javier Jordán, Pilar Pozo y Miguel G. Guindo (Pamplona: Thomson Reuters, 2010), 172.

Criminalize the acts covered and make them punishable by appropriate penalties, establish jurisdiction over offenses committed, take alleged offenders into custody, notify, either through the UN Secretary General or directly, states involved in the action taken, submit the case for prosecution if extradition does not take place, deem the offense to be extraditable for the purpose of any extradition treaty between the parties and assist one another in connection with criminal proceedings regarding the offenses covered.¹⁰³

El Instituto de Economía y Paz (IEP por sus siglas en inglés) realiza periódicamente informes en los que hace un exhaustivo resumen de las tendencias mundiales en terrorismo y, además, otorga a los Estados una posición y un puntaje según el impacto del terrorismo en sus territorios. El más reciente es el Índice Global de Terrorismo (GTI por sus siglas en inglés) de 2017, el cual comprende el análisis del fenómeno entre los años 2000 y 2016.¹⁰⁴ Los primeros lugares en el ranking los ocupan países asiáticos y africanos, así: el primer lugar es para Iraq con un puntaje de 10 en impacto del terrorismo, en segundo lugar, está Afganistán con 9.4, luego Nigeria con 9.0, Siria con 8.6, Pakistán con 8.0 y, en el puesto número seis, encontramos a Yemen con un puntaje de 7.87.¹⁰⁵ Sobre el particular, valga la pena resaltar que, esa situación se ha visto en parte afectada por los conflictos internos que hay en tales Estados, lo cual los hace más propensos a padecer actos terroristas.

Si bien el terrorismo afecta de manera particular a regiones y comunidades lejanas a nosotros, lo cierto es que el terrorismo como fenómeno global, interesa desde cualquier rincón del planeta, lo cual se evidencia en el gran *activismo* que han tenido los continentes asiático y africano al interior de sus respectivas organizaciones internacionales, en el desarrollo y adopción de tratados y convenios que, igualmente, se ven reflejados en la legislación interna de aquellos Estados. Igual importancia reviste, la percepción que los países islámicos tienen sobre el terrorismo, debido a la relación existente entre éste y la religión del islam. No obstante, es claro que por cuestiones metodológicas sería inviable el estudio de cada una de las organizaciones regionales alrededor del mundo, así como tampoco de las disposiciones de derecho interno de un gran número de Estados, pues, lo cierto es que, en primer lugar, es evidente el obstáculo del lenguaje, lo cual hace sumamente engorrosa la búsqueda de información; en segundo lugar, el objeto del presente trabajo es mostrar el enfoque occidental que se le ha dado al terrorismo, por lo que nuestra atención se centrará en Estados Unidos, Colombia, España y Reino Unido, aun y a pesar de no ser estos los sectores más afectados

¹⁰³ Upendra Acharya, “War on Terror or Terror Wars: The Problem in Defining Terrorism”, *Denver Journal of International Law and Policy* 37, no. 4 (2009): 660-1.

¹⁰⁴ Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index: Measuring and understanding the impact of terrorism*, (November 2017), IEP report 55. 4-13 Disponible en: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>

¹⁰⁵ *Ibid.*, 10.

por el fenómeno, pero, bajo el entendido que, por su contundente respuesta normativa, política y militar, su estudio permite una aproximación más o menos general al estado de cosas en materia de terrorismo y contraterrorismo.

De acuerdo con el GTI, los países seleccionados se encuentran en las siguientes posiciones:

CONTINENTE	PAÍS	RANK	IMPACTO DE TERRORISMO
América	Colombia	29	5.59
	Estados Unidos	32	5.42
Europa	España	85	1.70
	Reino Unido	35	5.10

Tabla de elaboración propia con información recuperada del *Global Terrorism Index 2017*.¹⁰⁶

En primer lugar, en Colombia cobra gran relevancia un estudio como éste, no solo por nuestra historia de conflicto armado (o guerra civil, según se entienda), sino también, y quizás predominantemente por, la pregunta acerca de qué tipo de organización eran las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), si una organización criminal de carácter nacional, una agrupación insurgente o guerrilla, un grupo terrorista, o un grupo de liberación nacional que ejercía su derecho a la autodeterminación. En la actualidad, si bien el panorama es relativamente distinto, por el acuerdo de paz celebrado entre el Estado y las FARC, lo cierto es que, aun así, persiste la incertidumbre sobre la naturaleza y los medios empleados por tal organización para la consecución de sus fines, toda vez que el asesinato selectivo o indiscriminado, el desplazamiento forzado, el control territorial y de recursos¹⁰⁷, el reclutamiento de menores, la mutilación, entre otros; siempre fueron percibidos como aquellos que suelen utilizar los grupos terroristas. Así, nuestro país padeció de un “uso sistemático deliberado del terror como una forma de control de la población”¹⁰⁸.

Además, es interesante abordar la problemática a partir de la conceptualización, esto es, comprender a qué se refiere el Estado colombiano cuando hace alusión al terrorismo y si ello se corresponde, directa o indirectamente, con el caso particular de las FARC; ya que, resulta evidente que el gobierno ha respondido jurídicamente, a través de la legislación, al fenómeno del terrorismo, sin detenerse en el falta de definición

¹⁰⁶ Ibid., 10 -11.

¹⁰⁷ Alfredo Rangel, “Conflicto armado y terrorismo en Colombia”, *Revista de Derecho Público Universidad de los Andes*, no. 16 (2003): 65.

¹⁰⁸ Ibid.

En segundo lugar, para nadie es un secreto que, a partir de los atentados de 2001 a las torres gemelas de Nueva York, la perspectiva sobre el terrorismo cambió (o quizás, para algunos, surgió), en especial en los Estados Unidos, para quien, tal atentado supuso el comienzo de una guerra contraterrorista que, por ahora, sigue en pie.

“...Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Washington, D.C., la ciudad de Nueva York y Pennsylvania fueron actos de guerra contra Estados Unidos y sus aliados, y contra el concepto mismo de la sociedad civilizada. Ninguna causa justifica el terrorismo. El mundo debe responder y luchar contra este mal que pretende amenazar y destruir las libertades fundamentales de nuestro modo de vida. La libertad y el miedo están en guerra...”. (sic.)¹⁰⁹

El terrorismo, independientemente de las distintas acepciones o controversias que existen en torno al término, supone una amenaza contra las libertades fundamentales y, en general, pone en riesgo la paz y la seguridad internacional, por lo que EE.UU. ha encaminado sus esfuerzos hacia el “exterminio” de los grupos que llevan a cabo actos terroristas, no solo a partir de una política pública internacional de rechazo hacia toda forma de terrorismo, sino a través de la instalación de tropas militares en Estados árabes, la celebración de acuerdos transnacionales para la cooperación y trabajo conjunto en materia de terrorismo, el desarrollo de legislación y entidades contraterroristas, así como en la difusión de una serie de ideales que, según ellos, deberían perseguirse, como lo es, por ejemplo, la sociedad civilizada. A ello se suma su carácter de miembro permanente del Consejo de Seguridad y la enorme influencia y presencia que tiene en los distintos organismos internacionales.

Por lo anterior, y en consideración al papel hegemónico que ostenta el país norteamericano, se hace latente la necesidad de conocer el tratamiento jurídico que EE.UU. ha hecho del terrorismo.

Ahora bien, alejándonos un poco del continente americano, aunque la Decisión Marco del Consejo de Europa del 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo (derogada y reemplazada por la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017), estableció la obligación para todos sus miembros de adoptar legislación interna, lo cierto es que son pocos los Estados europeos que cuentan – o contaban para entonces- con legislaciones nacionales específicas sobre el terrorismo, sino que se penalizan las actividades terroristas como delitos ordinarios:

¹⁰⁹ “Estrategia nacional para combatir el terrorismo”, United States Interamerican Community Affairs, consulta 05 septiembre 2018, <http://interamerican-usa.com/articulos/Crim-org-terr/Estr-Antiterr.htm>

Sólo seis Estados miembros, Alemania, España, Francia, Italia, Portugal y el Reino Unido, disponen, en distinto grado, de una legislación específica. Sin embargo, Estados como Alemania e Italia no tenían en su legislación una definición de terrorismo, sino la simple mención de asociación o grupos con fines terroristas, sin mayores precisiones sobre el contenido de este concepto. Sólo España, el Reino Unido, Francia y Portugal habían adoptado una definición de la noción de terrorismo en sus respectivas legislaciones.¹¹⁰

En el caso español, E.T.A, “una organización terrorista independentista vasca que en su casi medio siglo de actividad armada **segó la vida de 829 personas**”¹¹¹ (sic.), constituye una de las razones por las cuales España se ha caracterizado por ser un Estado que le da prioridad a la lucha contra el terrorismo y, dentro de la Unión Europea, es el país que se ha visto más afectado por los atentados terroristas, en consideración al número de muertos (193) que ocasionó el atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid¹¹². Por lo que será el tercer país que analizaremos.

Allí, además, cobra gran relevancia la relación islam-terrorismo, ya que, “en el imaginario yihadista, España es aún Al-Andalus, un territorio ilegítimamente arrebatado al gran califato que el Estado Islámico intenta imponer al mundo”¹¹³, por lo que la justificación que trasciende a las actuaciones de E.T.A, es la de recuperar tal territorio.

En una realidad compleja en la que las organizaciones terroristas no están integradas por miembros claramente identificables, sino que consisten en **una ideología agresiva y dispersada que contagia a individuos que pueden radicalizarse en silencio.** (sic)¹¹⁴

Así, España se muestra como un referente europeo en la lucha contraterrorista que, por su especial relevancia, conviene analizar.

Por último, a partir del año 2005 con el atentado al sistema de transporte público del 7 de julio, los ataques terroristas en el territorio británico se multiplicaron, así como se observó el incremento de fallos condenatorios en contra de perpetradores de actos terroristas. Lo anterior, se encuentra respaldado por un estudio publicado el año pasado por la investigadora Hannah Stuart, experta en seguridad, la cual manifestó que “entre 1998 y 2015, 269 personas

¹¹⁰ Álvarez y González, *Legislación antiterrorista comparada*, 4

¹¹¹ “¿Por qué España, por qué Barcelona?”, *RT*, consultado 5 septiembre, 2018. <https://actualidad.rt.com/actualidad/247516-espana-barcelona-terrorismo-yihadista>

¹¹² “El yihadismo ha causado más de 600 muertos en la UE desde 2004”, *El País*, consultado 5 septiembre, 2018, https://elpais.com/internacional/2018/03/23/actualidad/1521808456_164582.html

¹¹³ “¿Por qué España, por qué Barcelona?”.

¹¹⁴ *Ibid.*

fueron condenadas por delitos de terrorismo islamista en el Reino Unido”¹¹⁵ y seguidamente, en el mismo informe, se indicó que en el año 2016 “el terrorismo dirigido, aprobado o inspirado por el Estado Islámico era la amenaza principal a la seguridad nacional”.¹¹⁶ En la misma línea, el gobierno británico realiza constantes declaraciones, en las cuales expresa que el grado de amenaza terrorista es crítico al interior del país,¹¹⁷ por lo que Reino Unido se vio en la obligación de construir un marco legal contundente sobre el terrorismo, el cual sirve de guía para los Estados de la región, si se tiene en cuenta que las medidas adoptadas para combatir el terrorismo han sido igual de decisivas que las tomadas por Estados Unidos, tanto en términos legales como militares. Finalmente, resulta pertinente recalcar que, al igual que EE. UU, Reino Unido es miembro permanente del Consejo de Seguridad, lo cual le otorga el poder de influir en las decisiones que se toman en materia de terrorismo, al interior de la ONU, de conformidad con el artículo 48 de la Carta.

A partir de todo lo anterior, y con fines comparativos, en este capítulo examinaremos las legislaciones de Colombia, Estados Unidos, España y Reino Unido, en materia de terrorismo, en aras de identificar aspectos comunes y diferencias, así como se analizará si esas normas estatales se corresponden con los lineamientos generales dados por los tratados internacionales y las resoluciones de la ONU.

2.2. Colombia

Colombia se ha visto golpeada de manera repetida por este preocupante fenómeno, en particular por la coexistencia de múltiples grupos al margen de la ley en su territorio. Por la especial obligación adquirida como integrante de la comunidad de naciones en el marco instituido por la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, adoptada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2006, en cuanto asegurar que los autores de actos terroristas sean detenidos y enjuiciados o extraditados, Colombia tiene el deber de adoptar las normas necesarias para lograr tal fin.

Como ya fue expuesto, en el contexto de las Naciones Unidas, el marco jurídico internacional cuenta con 19 instrumentos universales de lucha contra el terrorismo, de los cuales Colombia ha ratificado 11:

¹¹⁵ “¿Por qué el terrorismo se ensaña con el Reino Unido?”, *El País*, consultada 5 septiembre, 2018, <https://www.elpais.com.co/mundo/por-que-el-terrorismo-se-ensana-con-el-reino-unido.html>

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ “Reino Unido propone tratado de seguridad contra terrorismo”, *Debate*, consultada 5 septiembre, 2018, <https://www.debate.com.mx/mundo/Reino-Unido-propone-tratado-de-seguridad-contra-terrorismo-20170916-0370.html>

INSTRUMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL	INSTRUMENTO DE IMPLEMENTACIÓN NACIONAL
Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (Tokio, 1963)	Ley 14 de 1972
Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (Conferencia de La Haya del 16 de diciembre de 1970)	Ley 14 de 1972
Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Montreal, 1971),	Ley 4ª de 1974
Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (Nueva York, 1973)	Ley 169 de 1994
Convención Internacional contra la toma de rehenes (Nueva York, 1979)	Ley 837 de 2003
Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (Viena, 1980)	Ley 728 de 2001
Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional (Montreal, 1988)	Ley 764 de 2002
Convenio Internacional sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (Montreal, 1991)	Ley 1077 de 2006
Convenio Internacional para la represión de atentados terroristas cometidos con bombas (Nueva York, 1997)	Ley 804 de 2003
Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (Nueva York, 1999)	Ley 808 de 2003

Enmienda a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (2005)	Ley 1572 de 2012
--	------------------

Cuadro de elaboración propia con información extraída de Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, “Guía para Colombia sobre el régimen jurídico contra el terrorismo y su financiación. Subdivisión de prevención del terrorismo” 1 (2014): 23-5.

Resulta pertinente aclarar que, de los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, ocho estipulan la obligación de castigar los delitos establecidos en cada instrumento; a diferencia del Convenio sobre las infracciones y otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, ya que este no consagra ninguna definición de delito, simplemente se limita a indicar la adopción de una serie de medidas encaminadas a prevenir y luchar activamente contra el fenómeno.

Así las cosas, la solución a esta nueva problemática internacional cobró fuerza en Colombia con ocasión del atentado de las torres gemelas, al tipificar el terrorismo como delito. Así, en la parte especial del Código Penal (Ley 599 de 2000), concretamente en el título XII de los Delitos contra la Seguridad Pública, junto con el concierto para delinquir, la instigación y las amenazas, se tipificó el terrorismo y su financiación en los artículos 343 y 345, respectivamente. Asimismo, se hizo una consagración expresa de los delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario (título II), dentro de los que se tipificó el delito de *Actos de Terrorismo* (artículo 144).

Colombia ocupa el lugar número 29 en el ranking elaborado por el *Global Terrorism Index* del 2017.¹¹⁸

Las disposiciones del Código Penal son las siguientes:

ARTICULO 343. TERRORISMO. <Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El que provoque o mantenga en Estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos, incurrirá en prisión de ciento sesenta (160) a doscientos setenta (270) meses y multa de mil trescientos treinta y tres punto treinta y tres (1.333.33) a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales

¹¹⁸ Ibid., 10.

vigentes, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta.

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

Nótese, en primer lugar, que solo cuatro años después de la promulgación del Código Penal, se reformó el artículo 343 para aumentar las penas allí previstas, toda vez que en el texto original éstas eran de “prisión de diez (10) a quince (15) años y multa de mil (1.000) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...)” y “si el estado de zozobra o terror es provocado mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, casete o escrito anónimo, la pena será de dos (2) a cinco (5) años y la multa de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”. Más que un simple aumento en el monto de la sanción punitiva, vale la pena preguntarse por las razones o motivos subyacentes, que, para la época (2002-2004) podrían reposar sobre la discusión de entonces en torno a si la violencia que había (o hay) en Colombia - perpetrada en su mayoría por los grupos armados al margen de la ley- consistía en una guerra civil, un conflicto armado o simplemente en una situación de violencia común. En este sentido, haber duplicado las penas, podría entenderse como una táctica estatal para responder a la existencia y operación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) por considerársele como grupo *terrorista*, en armonía con las exigencias internacionales que aparecían en la lucha contra el terrorismo.

En segundo lugar, se advierte que el tipo penal se enmarca dentro de los delitos contra la seguridad pública, lo cual, de entrada, permite afirmar que se percibe al terrorismo como una amenaza contra la seguridad de la Nación. Sobre el particular, es necesario precisar qué se entiende por seguridad pública en Colombia, toda vez que es el bien jurídico protegido. En general, hay consenso en el territorio en cuanto a que es ese y no otro el bien jurídico que subyace al delito de terrorismo¹¹⁹, entendiendo por seguridad pública “el derecho de todos los colombianos «a no ser víctimas de actos potencialmente capaces de ocasionar intranquilidad colectiva»”¹²⁰.

En tercer lugar, y como segunda nota distintiva, es importante precisar que, de conformidad con la norma en comento, el tipo penal es de sujeto indeterminado pues comienza con “*el*

¹¹⁹ Henry Torres, “El terrorismo en el código penal colombiano”, *Revista Logos Ciencia & Tecnología* 1, no. 1, (2009), <http://revistalogos.policia.edu.co/index.php/rlct/article/view/41/249>

¹²⁰ C.A. Márquez y G. Paz, “Diferenciaciones dogmáticas del delito de concierto para delinquir frente a la coautoría”, *Revista Diálogos de Saberes*, no. 29 julio-diciembre, (Bogotá: Universidad Libre, 2008), citado en: Henry Torres, “El terrorismo en el Código Penal colombiano”, en *Revista Logos Ciencia & Tecnología* 1, no. 1, (2009), <http://revistalogos.policia.edu.co/index.php/rlct/article/view/41/249>.

que ...”, lo cual quiere decir que cualquier persona puede cometer el delito y, además, puede ser autor de terrorismo tanto una sola persona como dos o más. Igualmente, se trata de un tipo penal de peligro abstracto, los que, según Muñoz Conde “son aquellos delitos en los que el legislador describe una conducta, que, según la experiencia, suele ser peligrosa para un bien jurídico protegido, aunque en el caso concreto no lo sea” (2004, p. 240)¹²¹. En consecuencia, no es necesario que se produzca el daño para que se materialice el delito¹²², es decir, basta con que exista una amenaza de lesión a la seguridad pública, esto es, una situación en la que se atemoriza a la población civil con la incertidumbre de un ataque sorpresivo, para que quien lo impulse, sea judicializado por el delito de terrorismo.

La conducta punible consiste en infundir terror a la población, sin embargo, no se encuentra en el texto legal explicación alguna sobre qué se entiende por *terror* para tales efectos. Acto seguido, el tipo penal requiere que la conducta desplegada sea suficiente para poner en riesgo Derechos Humanos como la vida, la integridad personal o la libertad de las personas, o bien, que se trate de actos capaces de afectar edificaciones, medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices. A simple vista se observa lo amplio que puede llegar a ser el concepto.

Finalmente, se requiere que esas conductas se realicen valiéndose de medios capaces de causar estragos, aunque, nuevamente, no se especifica qué clase de estragos son los requeridos como tampoco se hace precisión en relación a los medios, siendo entonces función del operador jurídico, en este caso, del juez penal, determinar para cada caso en concreto si la conducta desplegada por el (los) sujeto (s) se corresponde con la de terrorismo - porque cumple con los requisitos de causar temor, poner en riesgo Derechos Humanos o edificaciones y causar estragos- o si, por el contrario, se adecúa a otro tipo penal o a ninguno.

Luego, en el inciso segundo del artículo 343 C.P. se establece un aumento de la pena para aquellos casos en los que el Estado de zozobra o terror sea provocado mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, video casete o escrito anónimo. Pero, además, si se hace copartícipe del delito a un menor de edad, así como si se asaltan o toman instalaciones de los cuerpos de seguridad del Estado, sedes diplomáticas o consulares, o cuando la conducta se ejecuta para impedir o modificar el normal desarrollo de certámenes democráticos, entre otros; la pena prevista en el art. 343 se agrava, en virtud de lo dispuesto en el artículo 344.

¹²¹ Torres, “El terrorismo en el Código Penal colombiano”, 2009.

¹²² Ibid.

En la norma siguiente, esto es, el artículo 345, el Código Penal se refiere a la financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada. Se trata de un tipo penal de sujeto indeterminado, al igual que el delito de terrorismo del artículo 343, esto es, que cualquiera puede ser sujeto activo. Aunque, salta a la vista que con este tipo penal se quiso hacer precisión en los grupos de delincuencia organizada o de terrorismo, evidenciándose así el interés del legislador en responder ante el contexto colombiano de entonces que, como dijimos anteriormente, era el de un conflicto armado, para algunos, o de violencia prolongada, para otros. En fin, se hace alusión tanto a los terroristas nacionales como a los extranjeros y de manera significativa se trata de un tipo penal con catorce verbos rectores, lo cual de por sí ya deja mucho que desear.

Ahora bien, al comienzo de esta sección se indicó que en Colombia no solo se tipificó el terrorismo como un delito contra la seguridad pública, sino que, además, se penalizaron los actos de terrorismo ocurridos con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, a partir de lo previsto en el artículo 144, título II del Código Penal. Bajo la estructuración del Código Penal colombiano, el tipo penal en mención se enmarca dentro de los delitos contra las personas y los bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, en los que encontramos, en primer lugar, a la población civil y las personas que no participan en combate y, en general, se enuncian los grupos de personas y bienes que el DIH exige proteger, a partir de los Convenios de Ginebra y demás disposiciones internacionales.

De esta manera, el Estado colombiano, al consagrar en su ordenamiento jurídico un delito de terrorismo en conflicto armado, independiente y autónomo del delito de terrorismo común, haría parte de ese sector de la comunidad internacional que considera que el terrorismo puede ocurrir tanto en tiempos de paz como de guerra.

ARTICULO 144. ACTOS DE TERRORISMO. <Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, realice u ordene llevar a cabo ataques indiscriminados o excesivos o haga objeto a la población civil de ataques, represalias, actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizarla, incurrirá por esa sola conducta en prisión de doscientos cuarenta (240) a cuatrocientos cincuenta (450) meses, multa de dos mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (2666.66) a cincuenta mil (50,000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de doscientos cuarenta (240) a trescientos sesenta (360) meses.

Nuevamente, se enfatiza en la finalidad del ataque: generar zozobra, aterrorizar a alguna persona o a la población civil en general. Sin embargo, a diferencia del tipo penal de terrorismo previsto en el art. 343, no se hace uso de un gran número de verbos rectores, sino

que se sintetiza la conducta en el hecho de llevar a cabo u ordenar ataques indiscriminados o excesivos, represalias, actos o amenazas. Conducta que, como se mencionó anteriormente, debe enmarcarse en el contexto de un conflicto armado. No se precisa, por ejemplo, si el conflicto armado debe ser interno o no, por lo que, en principio, es irrelevante para la configuración del tipo penal. En este caso, también se está ante un tipo penal de sujeto indeterminado pues cualquiera de las partes del conflicto (militares o representantes estatales, así como adversarios) podrán ser responsables por actos de terrorismo.

Para efectos del delito previsto en el artículo 144, es fundamental determinar la existencia del acto terrorista, es decir, que la conducta investigada haya constituido de manera efectiva un acto terrorista, toda vez que, si no se comete contra persona o bien protegido por el DIH, sino, por ejemplo, contra un objetivo militar, o cuando no se está en un conflicto armado; en tales circunstancias el delito será el del artículo 343 (terrorismo) o incluso, puede ocurrir que se trate de un delito común.¹²³ En cuanto a los requisitos para que se tipifique la conducta delictiva,

El designio principal del acto terrorista es aterrorizar; pero, puede haber otras finalidades de naturaleza secundaria, como es un delito precedente, concomitante o posterior al delito de acto de terrorismo. Por esta sola conducta sin necesidad de llevar a cabo otro hecho punible el delito se tipificaría. En cuanto a los verbos rectores, realizar, ordenar o llevar a cabo, el primero es ser ejecutor material del delito, ordenar es serlo, pero en calidad de determinador del mismo y llevar a cabo es quien realiza el hecho punible.¹²⁴

Con todo, se observa que las políticas colombianas en materia de seguridad y de lucha contra el terrorismo forman parte de una política de cooperación internacional. Se destaca que Colombia ha avanzado considerablemente en los últimos años en la lucha contra el terrorismo, de manera tal, que se ha convertido en líder regional frente a dicho fenómeno delictivo. Así, en la legislación penal colombiana se castiga de forma independiente y autónoma, los actos o conductas relacionadas con el terrorismo, por lo que existen en la actualidad tres delitos, previstos en los artículos 144, 343, y 345 del Código Penal. Asimismo, podría decirse que Colombia acoge “una definición amplia de terrorismo identificándolo exclusivamente con la producción de pánico, zozobra o terror entre la población, siendo el fin político – limitado a la afectación del normal desarrollo de las elecciones- un agravante del delito, y no un elemento definitorio”¹²⁵.

¹²³ Torres, “El terrorismo en el Código Penal colombiano”, 2009.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Yamila Fakhouri Gómez, “Definiciones de ‘terrorismo’ de lege data”, en *¿Qué es el terrorismo?*, (Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, Universidad de los Andes, 2014), 88.

Se recalca el trabajo realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), titulado Guía para Colombia sobre el régimen jurídico contra el terrorismo y su financiación, documento que brinda a los funcionarios del sistema penal colombiano información útil para cumplir sus labores, ya que realiza una recopilación del marco normativo universal, regional y nacional sobre el terrorismo y su implementación en la legislación interna. Por lo tanto, presenta los rasgos principales de los tipos penales relacionados, así como un diagnóstico del manejo general de las investigaciones que dirige la Fiscalía General de la Nación en las diferentes direcciones nacionales y su cuerpo de policía judicial.

De este vasto trabajo realizado por las Naciones Unidas, es importante señalar algunas conclusiones a las que se llegó al entrevistar a un gran número de fiscales, jueces, magistrados, agentes del Ministerio Público, funcionarios de inteligencia y de policía judicial; pues encontraron que a pesar de que en la actualidad cursan algunas investigaciones penales que adelanta la Unidad Nacional contra el Terrorismo, a la fecha se han dictado escasos fallos condenatorias, así como un número similar de condenas absolutorias. De igual forma, detectaron que el delito de financiación de terrorismo presenta muchos problemas a la hora de ser aplicado por su limitada comprensión por parte de los funcionarios, que en razón de sus funciones, se relaciona de manera directa o indirecta con la lucha contra la financiación del terrorismo, puesto que entienden que castiga de manera exclusiva conductas de contenido estrictamente económico, por lo que excluyen del tipo penal labores de apoyo logístico, adoctrinamiento, reclutamiento y otras como las desarrolladas por las Redes de Apoyo al Terrorismo (RAT). Por otro lado, varios funcionarios consideran que, en materia de terrorismo y financiación del terrorismo, se cuenta con una amplia dispersión de normas (inflación legislativa) que regulan un mismo hecho, lo que dificulta la concreción del juicio de adecuación típica frente a algunos comportamientos y, especialmente, crea álgidas disputas sobre la posibilidad de afirmar la configuración de concursos efectivos de conductas punibles.¹²⁶

Igualmente, para darle aplicación interna a la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad, se expidió la Ley 1121 de 2006, así como se celebró el Convenio Interadministrativo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Fiscalía General de la Nación, la Superintendencia Financiera de Colombia y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), cuyo propósito es cumplir, en la medida de lo posible, las obligaciones contraídas a nivel

¹²⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, “Guía para Colombia sobre el régimen jurídico contra el terrorismo y su financiación (Bogotá: 2014),233-240.

internacional para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo.¹²⁷

Para finalizar, es importante tener presente que los principales mecanismos de cooperación internacional previstos por la legislación interna colombiana son la extradición y la asistencia judicial, reglamentados principalmente en el Libro V de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), los cuales buscan facilitar el enjuiciamiento de los sujetos acusados de terrorismo. En definitiva, se evidencia que Colombia sí ha hecho un esfuerzo considerable por incorporar en su legislación los parámetros internacionales establecidos contra la lucha del terrorismo.

2.3. Estados Unidos

No es secreto que, quizá el Estado que más interés ha demostrado en la lucha contra el terrorismo ha sido Estados Unidos (en adelante EE.UU.) por los atentados del 11 S, lo cual dio lugar a una serie de políticas antiterroristas que, desde entonces, han sido dominantes en la comunidad internacional. Cuando se estudia la legislación americana sobre la materia, uno se encuentra con que, a diferencia de otros países, la regulación no se reduce a una enunciación de tipos penales, sino que se trata de una red normativa nacional que evidencia la desaprobación del fenómeno en los EE.UU.

La *Patriot Act* de 2001¹²⁸ fue la reacción legal de EE.UU. a los atentados de las torres gemelas y se mostró como una reformulación de la prevención de las conductas terroristas, así como de su castigo:

The Department of Justice's first priority is to prevent future terrorist attacks. Since its passage following the September 11, 2001 attacks, the Patriot Act has played a key part - and often the leading role - in a number of successful operations to protect innocent Americans from the deadly plans of terrorists dedicated to destroying America and our way of life. While the results have been important, in passing the Patriot Act, Congress provided for only modest, incremental changes in the law. Congress simply took existing legal principles and retrofitted them to preserve the lives and liberty of the American people from the challenges posed by a global terrorist network.¹²⁹

¹²⁷ Ibid., 238.

¹²⁸ Formalmente conocida como “*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001*” *Public Law 107-56* de octubre 26 de 2001.

¹²⁹ Portal web del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, *Highlights of the U.S.A Patriot Act*, consultado el 06 de agosto de 2018, <https://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>

Se desprende de lo anterior que la Ley Patriota no fue la primera en tratar el fenómeno del terrorismo, sino que, por el contrario, ejecutó unos “modestos cambios” a la ley existente, en los que se incluye el aumento de las penas para los delitos terroristas¹³⁰. Tal norma, se caracterizó por ensanchar las facultades del ejecutivo, tanto así, que ha sido “la expansión más fuerte de la autoridad ejecutiva desde la guerra fría en los EE.UU.”¹³¹.

Sin embargo, tal vez más contundente resulta la creación de los tribunales militares de excepción, encargados de juzgar a ciudadanos extranjeros que devienen sospechosos de patrocinar o hacer parte de actividades terroristas, tribunales que se crearon en virtud de la Orden Presidencial de 13 de noviembre de 2001 (*Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War against Terrorism*), y que implican per sé el desconocimiento de derechos y garantías judiciales básicas de los procesados.¹³²

Bajo esta perspectiva, se debe centrar la atención en el *U.S Code* (por sus siglas en inglés) que, como su nombre permite inferir, es una codificación y compilación por materias de la legislación general federal y permanente de los EE.UU., el cual es preparado por la Oficina del Consejo de Revisión de Leyes de la Casa de Representantes¹³³. En concreto, las disposiciones atinentes al tema que nos convoca, están consagradas en el Capítulo 113 B de la Parte I del Título XVIII. Este capítulo consta de veintidós artículos (desde el § 2331- § 2339D) que tratan desde la definición de los actos terroristas y la reglamentación sobre su financiación, hasta el hecho de recibir entrenamiento de tipo militar por una organización terrorista extranjera. Es importante precisar, que el código optó por diferenciar entre el terrorismo al interior del territorio estadounidense y el terrorismo internacional, lo cual no sucede análogamente en otras legislaciones.

Para empezar, se trae a colación el artículo § 2331, en el cual se insertan unas definiciones que se usarán a lo largo del capítulo, entre ellas la de terrorismo internacional, el acto de guerra, y el terrorismo doméstico. Por **terrorismo internacional** se entienden aquellas conductas violentas o peligrosas para la vida humana, que son violaciones a las leyes penales de EE.UU. o de cualquier Estado o que podrían ser un delito si se cometieren dentro de la jurisdicción territorial de los EE.UU. o de cualquier Estado; las que buscan intimidar o

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Enrique Álvarez Conde y Hortensia González, *Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales* (Madrid: Real Instituto Elcano de estudios internacionales y estratégicos, Universidad Rey Juan Carlos), 3.

¹³² Ibid., 3- 4.

¹³³ Office of the law, revision council of United States of America House of Representatives, *U.S. Code*, <http://uscode.house.gov/>

coaccionar a la población civil o a las autoridades públicas; afectar la conducta de un gobierno por destrucción masiva, asesinatos o secuestros; y aquellas que ocurren principalmente por fuera del territorio estadounidense o que trascienden sus fronteras por los medios utilizados, las personas que pretenden intimidar o coaccionar, o por la localidad en la que operan o buscan asilo sus perpetradores¹³⁴:

- (1) the term “international terrorism” means activities that—
 - (A) involve violent acts or acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the United States or of any State, or that would be a criminal violation if committed within the jurisdiction of the United States or of any State;
 - (B) appear to be intended—
 - (i) to intimidate or coerce a civilian population;
 - (ii) to influence the policy of a government by intimidation or coercion; or
 - (iii) to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping; and
 - (C) occur primarily outside the territorial jurisdiction of the United States, or transcend national boundaries in terms of the means by which they are accomplished, the persons they appear intended to intimidate or coerce, or the locale in which their perpetrators operate or seek asylum;
- (...)¹³⁵

Más adelante se define el **terrorismo doméstico**, de la siguiente manera:

- (5) the term “domestic terrorism” means activities that—
 - (A) involve acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the United States or of any State;
 - (B) appear to be intended—
 - (i) to intimidate or coerce a civilian population;
 - (ii) to influence the policy of a government by intimidation or coercion; or
 - (iii) to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping; and
 - (C) occur primarily within the territorial jurisdiction of the United States.¹³⁶

Nótese que la diferencia entre ambos conceptos es a lo sumo de jurisdicción territorial, esto es, que el terrorismo internacional es aquel que ocurre tanto en territorio de EE.UU. como en el de España, Colombia, Rusia o cualquier otro Estado, mientras que el terrorismo doméstico tiene lugar exclusivamente dentro del territorio estadounidense; siendo prácticamente iguales el resto de características de la definición.

¹³⁴ U.S. Code, § 2331.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ U.S. Code, § 2331

Otras definiciones se encuentran también en el artículo § 2656f, del capítulo 38, título 22, que trata sobre “los reportes anuales de terrorismo por país”¹³⁷ en el cual se describe en qué consisten los términos: terrorismo internacional, terrorismo, grupo terrorista y santuario terrorista:

- (d) DEFINITIONS As used in this section—
- (1) the term “international terrorism” means terrorism involving citizens or the territory of more than 1 country;
 - (2) the term “terrorism” means premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents;
 - (3) the term “terrorist group” means any group practicing, or which has significant subgroups which practice, international terrorism;
 - (4) the terms “territory” and “territory of the country” mean the land, waters, and airspace of the country; and
 - (5) the terms “terrorist sanctuary” and “sanctuary” mean an area in the territory of the country—
 - (A) that is used by a terrorist or terrorist organization—
 - (i) to carry out terrorist activities, including training, fundraising, financing, and recruitment; or
 - (ii) as a transit point; and
 - (B) the government of which expressly consents to, or with knowledge, allows, tolerates, or disregards such use of its territory and is not subject to a determination under—
 - (i) section 4605(j)(1)(A) of title 50;
 - (ii) section 2371(a) of this title; or
 - (iii) section 2780(d) of this title.¹³⁸ (Subrayas fuera de texto)

Se destaca entonces la definición de terrorismo que prevé el *U.S. Code*, según la cual, éste consiste en toda violencia premeditada y motivada políticamente, perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o por agentes clandestinos. Al tratarse de actos premeditados, ello supone que éstos se hayan pensado reflexivamente antes de ejecutarlos y que se hayan tomado al efecto previas disposiciones.¹³⁹ Sobre este punto en particular valdría preguntarse qué sucedería en el caso en que no hubo premeditación, pero sí se corroboran los demás elementos, ¿ya no sería un acto terrorista? Además, esa violencia debe estar motivada políticamente, esto es, la finalidad concreta y última del autor es exclusivamente política, con lo cual quedan de lado otro tipo de motivaciones como las religiosas o ideológicas, lo cual resulta sin duda interesante en el contexto actual, donde existen organizaciones terroristas

¹³⁷ Según este artículo, el Secretario de Estado transmitirá al presidente de la Cámara de Representantes y al Comité de Relaciones Exteriores del Senado, antes del 30 de abril de cada año, un detallado informe sobre el terrorismo en países extranjeros, con toda la información relevante. Para ver el texto completo, se sugiere consultar <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/2656f>

¹³⁸ U.S. Code, title 22, chapter 38, § 2656f.

¹³⁹ Diccionario Online de la Real Academia Española, “premeditar”.

que persiguen fines alternos a los políticos y que, sin embargo, EE.UU. y el resto del mundo los identifican como terroristas.

Los actos son llevados a cabo en contra de personas u objetivos no combatientes. Esta característica nos lleva a pensar que, en EE. UU, el concepto se enmarca, tal vez de manera exclusiva, en el conflicto armado, a partir del lenguaje utilizado, claramente identificado dentro del Derecho Internacional Humanitario (convenios de Ginebra y protocolos adicionales). No queda claro, en consecuencia, si, bajo estas circunstancias, sería posible reconocer la existencia de un acto terrorista dentro (o fuera, según las definiciones arriba analizadas) de los EE. UU. en momentos por fuera de la guerra.

La violencia se lleva a cabo por grupos subnacionales o agentes clandestinos. La terminología empleada en este caso es de por sí confusa, por lo que, *prima facie*, genera incertidumbre. ¿A qué se hará referencia con grupos subnacionales? Pues bien, en el Diccionario de la Real Academia Española tal palabra no existe, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para entender qué significa. Según el diccionario Collins, *subnational* es un adjetivo para decir que pertenece a una región dentro de una nación¹⁴⁰. En consecuencia, podría decirse que se quiso hacer referencia a grupos regionales o locales, esto es, pertenecientes a los distintos Estados de los EE. UU. Ahora, para la expresión “agentes clandestinos”, entendemos por agente, según la R.A.E, quien obra o lleva a cabo la acción, y clandestino se refiere a aquello que es “secreto, oculto, y especialmente hecho o dicho secretamente por temor a la ley o para eludirla”¹⁴¹. Entonces con agente clandestino, entenderíamos aquel individuo que ejecuta ocultamente el acto terrorista.

Ahora bien, por **actividad terrorista**, de conformidad con el artículo § 1182 del título 8, capítulo 12 (subcapítulo II, parte II) se entiende cualquier actividad que sea contraria a la ley del lugar donde se lleva a cabo y que incluya cualquiera de estas conductas:

- Secuestro o sabotaje de cualquier medio de transporte;
- Tomar o detener, y amenazar con matar, herir o continuar deteniendo a otra persona con el fin de obligar a una tercera persona (incluida una organización gubernamental) a hacer o abstenerse de realizar cualquier acto, como condición explícita o implícita para la liberación del individuo capturado o detenido;
- Un ataque violento contra persona internacionalmente protegida o contra su libertad; un asesinato;

¹⁴⁰ Collins Dictionary, consultado 01 de agosto, 2018, <https://www.collinsdictionary.com/es/diccionario/ingles/subnational>

¹⁴¹ Diccionario Online de la Real Academia Española.

- El uso de cualquier agente biológico, químico o arma o dispositivo nuclear, o armas explosivas, armas de fuego u otras armas o dispositivos peligrosos (que no sea por mera ganancia monetaria personal), con la intención de poner en peligro, directa o indirectamente, la seguridad de uno o más individuos o causar daños sustanciales a la propiedad; o una amenaza, intento o conspiración para hacer cualquiera de los anteriores.¹⁴²

Adicionalmente, en el marco de los informes sobre terrorismo que debe realizar el Secretario de Estado cada año -en este caso sobre los bienes terroristas en territorio estadounidense-, el artículo § 2656g del capítulo 38, del título 22, habla de los países terroristas, que son aquellos que hayan sido designados como tal por el Secretario de Estado, de conformidad con lo prescrito en la sección 2780 (d) del título 22, esto es, aquellos gobiernos extranjeros que, según opinión del Secretario de Estado de los EE.UU., han apoyado repetidamente los actos de terrorismo internacional.

Con todo, se trata, reiteramos, de una regulación amplísima, que por cuestiones metodológicas se nos hace imposible cubrir en su totalidad. La *Patriot Act* a la que se hizo referencia líneas arriba, está compuesta por dos secciones principales, diez títulos y una serie de sub-secciones que van desde la 101 hasta la 1016, es decir, se trata de una ley que contiene 915 artículos, todos relacionados con el terrorismo. Basta una rápida mirada al índice de la norma para concluir que se trata una infinidad de temas relacionados con el terrorismo, que van desde la destinación de fondos (*counterterrorism funds*) en el tesoro de EE.UU. exclusivamente para la política contraterrorista (sec.101, título I), el tratamiento que debe dársele a las víctimas (título VI), la definición de términos y conceptos relativos al terrorismo (sec. 411, título IV), hasta las sanciones que se imponen a los países u organizaciones que colaboren con o patrocinen grupos terroristas.

Por ejemplo, en la sección 411 del Título IV, se hacen unas enmiendas a disposiciones previas y, además, se definen los siguientes términos:

- **Comprometerse con la actividad terrorista (*engage in terrorist activity*)**

Se entiende comprometido con la actividad terrorista toda persona que de manera individual, o como miembro de una organización terrorista, cometa o incite a cometer, bajo circunstancias que indican una intención de causar muerte o lesión corporal grave, una actividad terrorista; quien la planee o prepare; quien preste apoyo

¹⁴² U.S. Code, artículo § 1182 del título 8, capítulo 12 (subcapítulo II, parte II)

material (incluyendo una casa segura, transporte, comunicaciones, fondos, transferencia de fondos u otro beneficio financiero material, documentación falsa o identificación, armas (incluidas armas químicas, biológicas o radiológicas) explosivos o entrenamiento), para la comisión de un acto terrorista; entre otros.

- **Organización terrorista (*terrorist organisation*)**

Se entiende por organización terrorista , una organización designada en los términos de la sección 219, o que, de todo modos haya sido designado de esa manera por el Secretario de Estado, en consulta con o a petición de la Fiscalía General, después de haber encontrado que la organización se dedica o involucra en las actividades descritas en la subcláusula (I), (II) o (III) de la cláusula (IV), o que la organización proporciona apoyo material para una ulterior actividad terrorista; o que es un grupo de dos o más individuos, ya sea organizado o no, que participa en las actividades descritas en la subcláusula (I), (II) o (III) de la cláusula (IV).

En materia de sanciones penales, el *U.S. Code* prevé unas normas generales para ciertas circunstancias, por ejemplo, cuando el resultado de cualquiera de los delitos enunciados consiste en la muerte de alguna persona, caso en el cual, la pena a imponer será la prisión perpetua o la pena de muerte¹⁴³; en casos de secuestro, el individuo será castigado con pena de prisión por cualquier período de años o de por vida y, si resulta la muerte de una persona, será castigado con la pena de muerte o la cadena perpetua¹⁴⁴, igual pena recibe quien cometa el delito de toma de rehenes¹⁴⁵. Para los delitos de homicidio, tanto el consumado como el intento de cometer homicidio, se prevén penas que van desde los 10 años de prisión, hasta la pena de muerte, según su gravedad¹⁴⁶. Para los delitos de terrorismo en los que se usan armas de destrucción masiva, la pena será de cualquier número de años de prisión o de cadena perpetua, o si, se ocasiona la muerte de la víctima, con la pena de muerte, la prisión perpetua o cualquier número de años de prisión.¹⁴⁷

En cuanto a los actos de terrorismo que trascienden las fronteras nacionales, el artículo § 2332b prescribe distintos tipos de sanciones penales según la conducta desplegada, entonces, para el homicidio, se prevé la pena de muerte o la pena de prisión por un número indeterminado de años o de por vida; para el secuestro se prevé la pena de prisión indefinida o por cualquier término; para la mutilación, pena de prisión máximo de 35 años; asalto con

¹⁴³ U.S. Code, Title 18, Part I, Chapter 2, § 34

¹⁴⁴ U.S. Code, Title 18, Part I, Chapter 55, § 1201 (a)

¹⁴⁵ U.S. Code, Title 18, Part I, Chapter 55, § 1203 (a)

¹⁴⁶ U.S. Code, Title 18, Part I, Chapter 113B, § 2332

¹⁴⁷ U.S. Code, Title 18, Part I, Chapter 113B, § 2332a

arma peligrosa o con graves lesiones personales, la pena será la de prisión y no puede exceder los 30 años; por destrucción o daño en propiedad privada o pública, real o personal y medios de transporte, la prisión no puede exceder los 25 años. Finalmente, en los casos de tentativa (*attempting*) y conspiración (*conspiring*) relacionada con estos crímenes, la pena equivaldrá a cualquier lapso de tiempo en prisión hasta la pena máxima que hubiera sido impuesta si la conducta se hubiese completado; y, cuando se trate de una amenaza de cometer la conducta, la pena será de prisión sin que esta exceda los 10 años. En estos casos, el condenado no tendrá posibilidad de obtener ningún tipo de beneficio penal y tampoco podrá acumularse la pena impuesta con cualquier otro término de prisión. Finalmente, para el delito de terrorismo nuclear, la sanción será una multa no mayor a \$2.000.000 de dólares y prisión por cualquier número de años o de por vida.

Luego de este recorrido por la legislación estadounidense, resulta evidente que EE.UU. está enormemente interesado en el asunto que nos ocupa, principalmente para evitar repetir los hechos del 11 S. Es pues todo un andamiaje jurídico a lo largo de sus instituciones, lo que permitió unificar y fortalecer al Estado en su protección frente a los ataques terroristas. Sin embargo, en cuanto a las definiciones utilizadas, creemos que, para ser una legislación tan amplia y manifestar ese interés profundo en la lucha contra el terrorismo, carece de elementos realmente distintivos de los crímenes ordinarios.

Si se analiza la definición de terrorismo adoptada por los Estados Unidos (violencia premeditada y motivada políticamente, perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o por agentes clandestinos), se concluye que en ninguna parte se hace referencia a la característica de infundir temor o intimidar a la población, que, en cambio, parece tan importante en otros lugares, sino que, en este caso, lo que predomina es la finalidad política del autor, limitándose los fines perseguidos a los de esa clase, que como ya advertíamos líneas atrás, podría excluir actividades terroristas perpetradas por organizaciones con fines de otra índole. Otra de las razones por las cuales, en nuestro sentir, los delitos ordinarios no se diferencian de los terroristas, es que las descripciones típicas de los mismos (p.ej. secuestro, toma de rehenes, homicidio) son prácticamente las mismas y a lo sumo, lo que varía en algún grado, son las penas. En igual sentido, a la hora de describir qué se entiende por actividades terroristas, la explicación se reduce a que son todas aquellas contrarias a la ley de los EE.UU. o del lugar donde se cometan, pero, ¿no es ésta una característica intrínseca en todos los delitos o infracciones penales existentes? Finalmente, salta a la vista lo invasivo que resulta todo esto en la vida de las personas, por lo que se percibe una ineludible dicotomía entre la seguridad nacional y los Derechos Humanos.

2.4. España

En España, el delito de terrorismo existe desde hace tiempo por medio de leyes penales especiales y sólo para el año 1998 con las leyes 3ª y 4ª, se incluyó este delito dentro de la legislación penal ordinaria. Luego, vinieron otras reformas en los años 2000 (Ley Orgánica 7), 2003 (Ley Orgánica 20), 2005 (Ley Orgánica 2), 2010 (Ley Orgánica 5) y 2012 (Ley Orgánica 7) que respondieron, cada una, a las particulares exigencias de la época y que, de todas formas, representan una disminución cada vez mayor en términos de garantías. En todo caso, hoy en día, el terrorismo está tipificado de tres formas distintas. En primer lugar, como una agravación de los delitos contra la seguridad pública; en segundo lugar, mediante el delito de colaboración con bandas armadas y, finalmente, como el delito de enaltecimiento o justificación de los delitos de terrorismo.¹⁴⁸

Así pues, el Código Penal español, dentro de los delitos contra el orden público (título XXII), dedica todo un capítulo (VII) a las organizaciones y delitos terroristas, el cual contiene nueve artículos que se refieren exclusivamente a este asunto (desde el art. 571 hasta el art. 580). De la lectura de estos artículos se desprende que (i) las organizaciones terroristas son aquellas que tengan por fin la realización de actos terroristas - por más tautológica o circular que resulte la definición- ; que (ii) promover, constituir, organizar o dirigir un grupo terrorista está sancionado con una pena de prisión entre ocho y 14 años, y que, en el caso de (ii) participar o formar parte del grupo terrorista, la pena será de seis a 12 años de prisión. Nótese en este punto la abismal diferencia en la cantidad de la pena que existe de un Estado a otro, en comparación, por ejemplo, con Colombia, donde existen penas de hasta 22 años de prisión, o con Estados Unidos, donde las penas de prisión pueden ser “por cualquier número de años” e incluso de por vida, o mortales.

Más adelante, en la segunda sección del capítulo, se definen los delitos de terrorismo, así:

Artículo 573.

1). Se considerarán delito de terrorismo la comisión de cualquier delito grave contra la vida o la integridad física, la libertad, la integridad moral, la libertad e indemnidad sexuales, el patrimonio, los recursos naturales o el medio ambiente, la salud pública, de riesgo catastrófico, incendio, contra la Corona, de atentado y tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos, previstos en el presente Código, y el apoderamiento de aeronaves, buques u otros medios de transporte colectivo o de mercancías, cuando se llevaran a cabo con cualquiera de las siguientes finalidades:

1. Subvertir el orden constitucional, o suprimir o desestabilizar gravemente el funcionamiento de las instituciones políticas o de las

¹⁴⁸ Martínez Vargas, “Origen y concepto del terrorismo”, 280, 281

estructuras económicas o sociales del Estado, u obligar a los poderes públicos a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.

2. Alterar gravemente la paz pública.

3. Desestabilizar gravemente el funcionamiento de una organización internacional.

4. Provocar un Estado de terror en la población o en una parte de ella.

2). Se considerarán igualmente delitos de terrorismo los delitos informáticos tipificados en los artículos 197 bis y 197 ter y 264 a 264 quater cuando los hechos se cometan con alguna de las finalidades a las que se refiere el apartado anterior.

3). Asimismo, tendrán la consideración de delitos de terrorismo el resto de los delitos tipificados en este Capítulo.

Fíjese que, en el caso español, los verbos rectores, sin ser pocos, no son tan extensos como los del C.P. colombiano. Adicionalmente, si bien este capítulo se enmarca dentro de la amplia categoría de “los delitos contra el orden público”, el numeral 1º del art. 573 se refiere a un conjunto de bienes jurídicos y no sólo a uno, incluyendo, por ejemplo, el medio ambiente y la indemnidad sexual, los que, en principio, no parecieran tener que ver con el terrorismo. No obstante, ponen de presente eso que antes mencionábamos, en cuanto, hasta aquí, se evidencia un tratamiento del terrorismo a partir de la tipificación de una agravación de las conductas que constituyen delitos comunes u ordinarios.

Llama la atención igualmente, que, lejos de enunciar una única finalidad perseguida por el autor (contrario al caso estadounidense que, como vimos, sólo concibe los fines políticos), el Código enuncie cuatro posibilidades, siendo la provocación de un estado de terror, simplemente *una* de ellas y no la característica principal y diferencial del tipo penal. Asimismo, se habla de delitos graves contra la vida, la libertad, etc., sin embargo, ello es susceptible de vaguedad, ¿qué entender – o cómo entienden los españoles- por delito *grave*?, ¿hay niveles de gravedad a partir de los cuales, se marque una línea divisoria entre los que constituyen un delito ordinario y los que son propios de terrorismo? Vale decir también, que pareciera tratarse, hasta ahora, de delitos de peligro abstracto, en los que no se requiere un resultado específico sino la mera puesta en peligro del bien jurídico. Se incluye también la penalización del terrorismo informático o ciberterrorismo, ya antes regulado por los EE. UU.

Sin embargo, el análisis no puede limitarse a los artículos arriba transcritos, ya que, enseguida, comienzan a describirse una serie de conductas que van ensanchando el espectro de intervención penal en materia de terrorismo. El artículo 573 bis, contempla una variación en las penas previamente enunciadas en el apartado 1 del artículo anterior, cuando la conducta se comete de determinada manera o produce un resultado específico. Por ejemplo, si se causa la muerte de una persona, la pena será ya la máxima posible dentro del ordenamiento jurídico español (art. 573 bis, núm. 1.1); si, en los casos de secuestro o detención ilegal, no se da

razón del paradero de la persona, la pena se incrementará a los 20 o 25 años de prisión (art. 573 bis, núm. 1.2); si se causa un aborto, secuestro, estragos o incendio, la pena será de 15 a 20 años de prisión (art. 573 bis, núm. 1.3); si se trata de terrorismo informático, la pena igualmente se aumenta (art. 573 bis, núm. 3), lo que sucede también cuando los delitos de desórdenes públicos, rebelión y sedición, se cometan por una organización o grupo terrorista o individualmente, pero amparados en ellos (art. 573 bis, núm. 4).

Luego, el artículo 574 establece una pena de prisión de 2 a 5 años y se refiere a quienes se dediquen al depósito, tenencia, fabricación, tráfico, transporte, suministro, la mera colocación o empleo de armas o municiones, sustancias o aparatos explosivos, asfixiantes o inflamables, con los fines enunciados previamente; incrementándose la pena cuando se trate de aparatos o sustancias nucleares, radiológicas, químicas o biológicas o cualquier otra de capacidad destructiva. Igual pena se impone, cuando la finalidad ha sido capacitarse para llevar a cabo cualquier de las conductas tipificadas en el capítulo. El art. 575 contempla en su parte final, que la misma pena (es decir, 2- 5 años de prisión) se impondrá a quien, para ese mismo fin, o para colaborar con una organización o grupo terrorista, o para cometer cualquiera de los delitos anteriores, se traslade o establezca en un territorio extranjero controlado por un grupo u organización terrorista.

Más adelante se consagra también la afectación al patrimonio con actividades terroristas (art. 576), y el artículo 577 tipifica la colaboración con actividades u organizaciones terroristas. De la norma anterior se desprende que, de manera general, son tres los verbos rectores (llevar a cabo, recabar o facilitar) para que se penalice la colaboración con organizaciones terroristas, no obstante, éstos se aumentan cuando se definen los actos de colaboración, ya que ahí se incluyen varias conductas que son igualmente típicas de este delito. Asimismo, en el numeral segundo, se amplía el espectro de verbos rectores, cuando se penaliza la capacitación o entrenamiento para ingresar a una organización terrorista. Dentro de los actos de colaboración se incluye la información o vigilancia de personas, bienes o instalaciones; la construcción, acondicionamiento, cesión o utilización de alojamientos o depósitos; la ocultación, acogimiento o traslado de personas, la organización de prácticas de entrenamiento o la asistencia a ellas; y la prestación de servicios tecnológicos.

Sin embargo, en este punto, llama la atención que se haya requerido que tal conducta sea *idónea* para lograr convencer a la persona de que se una al grupo terrorista, ya que, llegado el caso en que se capacite, adiestre y entrene a una persona para ello y, sin embargo, esta no concrete su inclusión en el grupo, la conducta sería atípica, o por lo menos eso parece. Resulta igualmente llamativo, que se conciba la comisión culposa o imprudente.

Al principio mencionamos que en el ordenamiento penal español existen tres categorías de delitos de terrorismo, ya hicimos referencia a las dos primeras (agravación punitiva de conductas comunes y colaboración en fines terroristas) y ahora entonces, se hará referencia al tercer grupo de delitos, que son los de enaltecimiento, definidos en los artículos 578 y 579 del C.P. Con esta categoría de delitos se quiso hacer referencia a aquellas circunstancias en las que media una exaltación, glorificación o justificación pública de las conductas descritas en los artículos anteriores, incluyendo los actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares. En otras palabras, se pretende castigar cualquier tipo de provocación o incitación al terrorismo, pero, nuevamente, se precisa que ésta debe ser idónea para lograr el fin. Por último, las penas contempladas en este caso, son menos duras que las previstas para las otras categorías de delitos de terrorismo.

Es importante mencionar que, junto con las penas de prisión previstas en los artículos anteriores, el art. 579 bis prescribe que también se impondrán una serie de penas accesorias, como la inhabilitación para el ejercicio de ciertos oficios o empleos. Y, en el art. 580 se percibe una especie de cláusula remisoria a sentencias judiciales extranjeras, a efectos de aplicar la agravante de reincidencia, equiparando de este modo las condenas españolas con las extranjeras, en lo que concierne a los delitos de terrorismo.

Con todo, la respuesta española al fenómeno del terrorismo, como se vio, pareciera ser eminentemente penal, a través de la creación de tres categorías de delitos asociados al terrorismo, cada uno con particularidades y penas diferentes. Sin embargo, esta forma de legislar no resulta novedosa y se corresponde con lo que advertíamos con anterioridad, esto es, que, al final, todas estas normas terminan siendo una enunciación de conductas ordinarias a las que se le añade el componente de la finalidad, advirtiendo que la de provocar temor se deja en el último lugar; así como se establecen variaciones de pena según la gravedad de la conducta desplegada. Se trata de delitos de peligro abstracto, en los que no se requiere un resultado específico sino la mera puesta en peligro del bien jurídico, lo que, de por sí resulta problemático en términos de interpretación y alcance de las conductas punibles y las conductas efectivamente desplegadas por el sujeto. Además, bajo la legislación española, se contempla la afectación a múltiples bienes jurídicos que perfectamente podrían abarcar casi la totalidad de los bienes jurídicos protegidos por el código. Asimismo, llama la atención que la tipicidad de la conducta se limite, casi siempre, a la idoneidad de la misma para lograr el fin, situación que en las legislaciones estudiadas con anterioridad no se hizo notoria y que, entre otras, genera interrogantes, sobre todo en relación con la línea divisoria entre las acciones (u omisiones) que constituyen delito y las que no.

2.5. Reino Unido

Con ocasión de los atentados del 11 S, el gobierno británico presentó un proyecto de ley sobre seguridad y terrorismo (*Antiterrorism, Crime and Security Act*), con la expresa solicitud de derogar el artículo 5° de la Convención Europea de Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 15 del mismo instrumento, en aras de hacer posible la detención sin proceso de los individuos sospechosos de haber cometido un acto terrorista; es decir, el proyecto de ley consistía en invocar la derogatoria del derecho de *habeas corpus*, para los casos en que se tratara de un presunto terrorista.¹⁴⁹

Reino Unido es uno de los Estados que mayor activismo ha mostrado en la producción de leyes y otras disposiciones en materia antiterrorista. Como muestra de lo anterior, se tiene que allí existe legislación antiterrorista desde 1974 y, desde entonces, cada año se incrementa; bien porque se adicionan o modifican las anteriores, bien porque se expiden unas nuevas:

AÑO	Nº DE LEYES EXPEDIDAS
2018	2
2017	2
2016	5
2015	11
2014	4
2013	2
2012	11
2011	7
2010	4
2009	11
2008	7
2007	10
2006	9
2005	5
2004	3
2003	9

¹⁴⁹Álvarez y González. *Legislación antiterrorista comparada*, 5

2002	9
2001	22
2000	6

Cuadro de elaboración propia con datos tomados del portal web de legislación de Reino Unido, <http://www.legislation.gov.uk/title/terrorism?title=terrorism> (consultado el 02 de agosto de 2018).

Es evidente que el año en que mayor desarrollo normativo se le ha dado al asunto, fue el 2001, con un total de 22 expediciones de normas, lo cual resulta coherente con los estragos o, por lo menos, la preocupación, causada a raíz de los atentados de las torres gemelas en Nueva York. Luego, los años más álgidos en materia normativa, han sido el 2009, 2012 y 2015. Algunas de esas normas, son las siguientes:

- The Terrorism Act 2000 (Enforcement in Different Parts of the United Kingdom) Order 2018/ 2018 No. 521.
- The Terrorism Act 2000 (Code of Practice for Authorised Officers) Order 2018/ 2018 No. 81.
- The Counter-Terrorism and Security (Jersey) Order 2017/ 2017 No. 982.
- The Counter-Terrorism and Security Act 2015 (Monitoring of Further Education Bodies) (England) Regulations 2016/ 2016 No. 683.
- Counter-Terrorism and Security Act 2015/ 2015 c. 6.
- Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011/ 2011 c. 23.
- Counter-Terrorism Act 2008/ 2008 c. 28.
- Terrorism Act 2006 2006 c. 11.
- Prevention of Terrorism Act 2005 (repealed)/ 2005 c. 2.
- Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001/ 2001 c. 24.
- Terrorism Act 2000/ 2000 c. 11.
- Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act 1998/ 1998 c. 40.
- Prevention of Terrorism (Additional Powers) Act 1996(repealed)/ 1996 c.
- Reinsurance (Acts of Terrorism) Act 1993/ 1993 c. 18.
- Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 (repealed)/ 1989 c.4.
- Suppression of Terrorism Act 1978/1978 c. 26.
- Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1976/ 1976 c. 8.
- Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974/ 1974 c. 56.¹⁵⁰

La Ley de prevención del terrorismo de 1974 (*prevention of terrorism act*), justificada como “an Act to proscribe organisations concerned in terrorism, and to give power to exclude

¹⁵⁰ Ibid.

certain persons from Great Britain or the United Kingdom in order to prevent acts of terrorism, and for connected purposes”¹⁵¹, fue la respuesta de Reino Unido a los bombardeos del Ejército Republicano Irlandés, que comenzaron desde los años 70 y se prolongaron hasta los 90¹⁵². En esta Ley, se acudió a la expresión *proscribed organisations*¹⁵³ para hacer referencia a esos grupos *terroristas* que los atacaban entonces y, en la sección 9 (1), dentro de una lista de definiciones, se incluyó la de terrorismo, para indicar que éste significa (...) the use of violence for political ends, and includes any use of violence for the purpose of putting the public or any section of the public in fear.

Unos años después, en el 2000, con la expedición de la Ley antiterrorista (*Terrorism Act*), el cuerpo legislativo de Reino Unido decidió unificar su normatividad antiterrorista y con ello, tomar postura sobre la definición que debía atribuírsele al término terrorismo. Así, el terrorismo, según la norma anterior, consiste en cualquier tipo de generación de violencia grave sobre una persona o una cosa (refiriéndose en general a la propiedad), o en crear un riesgo grave para la salud o seguridad de la población, o parte de ella; así como la amenaza de cometer estas conductas con la finalidad de influenciar al gobierno o a cualquier organismo internacional, de intimidar a la población o una parte de ella, o de alterar algún sistema electrónico; en fomento de cualquier causa política, ideológica, racial (característica que fue añadida posteriormente por la Ley contraterrorista de 2008) o religiosa. Asimismo, se trata de una definición internacional de terrorismo, en el sentido que, la acción puede recaer tanto en territorio de Reino Unido como en el de otro Estado (sección (4)). Ahora bien, se evidencia en esta definición la característica necesaria de infundir temor en la población, pese a que se plantea como una modalidad de la conducta, ya que la otra tiene por fin influenciar al gobierno (respecto de la cual nada obsta para entender que con ello también se intimida a la población).

En cuanto a los aspectos preocupantes de la Ley antiterrorista de 2000, en relación con derechos y garantías de los indiciados/procesados/condenados, según el caso, se tiene que, por ejemplo, (i) el periodo de tiempo de detención preventiva se puede extender hasta los 12 días (claro está, contando con una autorización judicial en este sentido); el hecho que (ii) el acusado sea quien deba presentar las pruebas y no la fiscalía; (iii) la redacción vaga e imprecisa de terrorismo, lo cual da lugar a la inclusión de una gran cantidad de conductas;

¹⁵¹ U.K. Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974.

¹⁵² Golder y Williams, “What is terrorism”, 279.

¹⁵³ U.K. Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974.

(iv) las disposiciones que permiten que la policía le pueda exigir información a periodistas, sobre las personas que investiga.¹⁵⁴

En el año 2005, se introdujo la figura de las órdenes de control (*control orders*), las cuales tienen por objeto “prohibir la posesión de determinados artículos o sustancias, restringir el trabajo o los negocios, establecer asociaciones o comunicaciones con determinados individuos, condicionar el lugar de residencia o las personas que pueden acceder a él, obligar a permanecer en un determinado lugar o zona a ciertas horas, restringir los movimientos dentro del Reino Unido o viajes internacionales, permitir el registro domiciliario, confiscar pertenencias, etc.”¹⁵⁵

Según la Ley antiterrorista (*terrorism act*) de 2006, quien fomente o patrocine el terrorismo también será penalizado, bien sea porque induzca, directa o indirectamente, a la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo. Sobre el particular, la norma es realmente descriptiva en los eventos bajo los cuales una conducta es considerada favorecedora de terrorismo y se hace mucho énfasis en la publicación de la declaración o en la forma en que ésta se considera pública. En estos casos, la persona culpable de uno de los delitos expuestos, será penalizado según la corte, la instancia y el operador jurídico encargado de emitir la condena, bien con una multa, bien con prisión (no mayor a siete años si es en tribunal de jurados de primera instancia; no mayor a 12 meses si es en Inglaterra y Gales; no mayor a seis meses en Escocia e Irlanda del Norte), o con ambas.¹⁵⁶

Vale resaltar que en este caso la pena a imponer es de carácter optativo para el juez, ya que se plantea la opción de la pena de prisión como una alternativa entre otras, lo cual resulta particularmente interesante, si se tiene en cuenta que, hasta aquí, todos los Estados analizados consagran como mínimo una pena de prisión garantizada. Adicionalmente, el monto de la pena de prisión, en caso de que se imponga, no es realmente significativo, ya que, dependiendo del lugar de que se trate, pueden encontrarse penas de seis meses como máximo (p.ej. Escocia e Irlanda del Norte), situación exclusiva de esta legislación.

Otras conductas que se sancionan son la preparación de actos terroristas, el entrenamiento de tipo terrorista, hacer o poseer dispositivos o materiales radioactivos o nucleares (que, en el

¹⁵⁴ Rebelión, Derechos humanos, Nota a los medios de comunicación de Amnistía Internacional. *La Ley Antiterrorista 2000 del Reino Unido*, Servicio de Noticias 31/01, consultado 01 de agosto, 2018, http://www.rebellion.org/hemeroteca/ddhh/ley_antiterr240201.htm

¹⁵⁵ Joan Lluís Pérez Francesch, y Tomàs Gil Márquez, *El terrorismo global*, (Barcelona: ed. Universitat Oberta de Catalunya, 2015), 63

¹⁵⁶ United Kingdom, terrorism act 2006, parte 1.1 “Encouragement of terrorism”.

último caso puede dar lugar a la cadena perpetua) y amenazas terroristas. Se incluye además la definición de actos terroristas en la última parte de la Ley [sección 20 (2)], según la cual: “‘act of terrorism’ includes anything constituting an action taken for the purposes of terrorism, within the meaning of the Terrorism Act 2000 (see section 1(5) of that Act)”.

Entre otras características de esta Ley, se encuentra que, “(...) las fuerzas de seguridad pueden detener a un sospechoso de terrorismo hasta 14 días sin cargos. El sospechoso puede ser detenido inicialmente por 48 horas, y luego un juez debe aprobar otra detención en incrementos de 7 días hasta 14 días. La policía puede negar el acceso a un abogado durante las primeras 48 horas si creen que dicho acceso pueda interferir en la recolección de pruebas o llevar a la alerta de otros sospechosos.”¹⁵⁷

En la Ley contraterroterrorista de 2008 (*counter-terrorism Act*) se introdujo una serie de poderes o facultades en relación con el manejo del terrorismo, los cuales constan en la parte 1 de la Ley. Por ejemplo, se habilitó la facultad de remover documentos para su estudio (*power to remove documents for examination*), tomar huellas dactilares y muestras de personas sujetas a orden de control (*power to take fingerprints and samples from person subject to control order*), retención y uso de huellas y muestras (*retention and use of fingerprints and samples*), y divulgación de información y servicios de inteligencia (*disclosure of information and the intelligence services*).

Puede decirse que, desde 2006, si bien se han hecho modificaciones y enmiendas a las leyes anteriores, lo cierto es que, la legislación desde ese año y hasta el 2018, no ha modificado de manera significativa la definición de terrorismo y/o actos de terrorismo acogida en un principio, respecto de la cual queda claro que, la diferencia con los delitos ordinarios está en la finalidad política del autor o en el objetivo de infundir miedo en la población. Si bien la legislación británica resulta novedosa en términos de cantidad y tipo de pena, lo cierto es que, en medio de esa lucha contra el terrorismo, se ha caído en el extremo de minimizar e incluso negar garantías judiciales fundamentales del individuo, como lo es el *habeas corpus*, e incluso, es sumamente cuestionable, que, para efectos de terrorismo, la prueba recaiga no en el ente fiscal sino en el sindicado.

Con todo, es imperioso mencionar, que Reino Unido ha sido sumamente activista en materia de legislación relativa al terrorismo, pero ello no se reduce en exclusivo al ámbito penal sino que, en medio de su interés contraterroterrorista, ha desarrollado toda una política de intervención en la libertad e intimidad de las personas, de manera que, en últimas, estas están 100%

¹⁵⁷“Ley antiterrorista: cada país un ejemplo”, *National Geographic*, consultado 02 agosto, 2018. <https://www.nationalgeographic.es/historia/ley-antiterrorista-cada-pais-un-ejemplo>

controladas por el Estado, a través de las 4, 2 millones de videocámaras de seguridad con las que cuenta Reino Unido en la actualidad; así como con los avances en el registro de identidad biométrica¹⁵⁸, medidas que, de alguna manera encuentran su razón de ser o su finalidad en la prevención del terrorismo.

2.6. Aspectos comunes. ¿Consenso parcial?

Tal como se advirtió desde un principio, el estudio de las legislaciones nacionales entorno al terrorismo se enfrenta a una barrera metodológica, consistente en la dificultad histórica de acceder a las legislaciones penales internas.¹⁵⁹ Debido a ello decidimos centrar la atención en los cuatro Estados que analizamos en este capítulo, en parte, por la facilidad en el acceso a la información. Sin embargo, a partir de la creación del Comité contra el Terrorismo de Naciones Unidas (CCT), la tarea de encontrar información en las legislaciones nacionales se ha visto favorecida por los informes que estos están llamados a presentar ante el CCT, en virtud de las obligaciones establecidas en la Resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad, incluyendo el deber de tipificar el terrorismo o los actos terroristas como un delito doméstico.¹⁶⁰

De manera ilustrativa, para el 2004 el CTC recibió 515 reportes por parte de Estados y organizaciones internacionales, a partir de los cuales se detectaron tres patrones principales: (i) tratamiento del terrorismo como crimen ordinario, (ii) definición simple genérica del terrorismo, y (iii) definición compuesta genérica de terrorismo.¹⁶¹ De ello se extrae que, en general, la mayoría de Estados coinciden en contemplar el terrorismo como un crimen ordinario¹⁶², situación que corroboramos al analizar las legislaciones de EE.UU., Colombia, España y Reino Unido. Adicionalmente, el elemento básico de la intención de crear terror no se encuentra en todas las definiciones¹⁶³, por ejemplo, en EE. UU. Sin embargo, en Colombia, España y Reino Unido, sí se contempla el elemento de infundir temor como necesario para la tipificación de la conducta, aunque en cada uno de ellos en distinto grado. Quizás la crítica más importante en este sentido, es que, al carecer del elemento de infundir temor, las conductas sancionadas terminan equiparándose a los crímenes ordinarios y, por ende, el terrorismo no se diferencia de otras formas de violencia política.¹⁶⁴ Por consiguiente,

¹⁵⁸ Pérez y Márquez, *El terrorismo global*, 63

¹⁵⁹ Ben Saul, "Terrorism in Customary International Law", en *Defining Terrorism in International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2006), 263.

¹⁶⁰ Saul, "Terrorism in Customary International Law", 263.

¹⁶¹ *Ibid.*, 268.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*, 269.

entendido así, se le daría el tratamiento del delito de coerción o subversión, en lugar de tener que llamarlo terrorismo.¹⁶⁵

Ahora bien, una vez recorridas las legislaciones estatales de Colombia, Estados Unidos, España y Reino Unido, comprendiendo las coyunturas tan disímiles existentes entre una y otra, a *grosso modo*, estas son las características comunes. Para empezar, es claro que en la gran mayoría de casos no se consagra una definición concreta para el término terrorismo, sino que, a lo sumo, se equipara a la de acto terrorista, aunque estas definiciones no son más que un listado de conductas que, sin embargo, no permiten definir o conceptualizar la palabra ‘terrorismo’. Además, es notorio dentro de esas legislaciones, la vaguedad de las supuestas definiciones, con lo que se facilita la inclusión de muchas conductas, permeando bastantes espectros, bien sea de la vida y la intimidad, o, si se quiere, de los códigos penales. En general, se percibe que los actos terroristas consisten en esas acciones dirigidas a afectar gravemente a las personas, los bienes, el gobierno o las edificaciones, los cuales se llevan a cabo empleando un sin número de medios, tales como las armas de fuego, los explosivos, las armas o sustancias biológicas, químicas o nucleares.

Luego, los fines subyacentes a los actos terroristas, generalmente coinciden con los propósitos de infundir temor o intimidar a la población (teniendo en cuenta lo arriba expuesto sobre este elemento en particular) o coaccionar al gobierno o alguna institución u organización a hacer o dejar de hacer algo; así como se prevén los fines de alterar el orden público o el régimen constitucional o legal, y el hecho de desestabilizar la economía de un país. Sobre el particular, llama la atención que, en el caso de España, por ejemplo, el elemento de infundir temor sea solamente uno entre tantos posibles, de manera que se convierte en un elemento contingente más no *sine qua non*.

Asimismo, las causas del terrorismo pueden ser ideológicas, religiosas, políticas o filosóficas, aunque el común denominador son las políticas. Igualmente, dentro de las conductas sancionables están los asesinatos u homicidios, las lesiones personales, los secuestros y la toma de rehenes, por un lado; y la participación, apoyo, membresía, dirección o cualquier otra función particular en relación con organizaciones terroristas, por el otro. También constituyen ofensas o delitos, el prestar asilo o refugio a personas o grupos terroristas, el encubrirlos, financiarlos, guardarles dineros o cualquier otra actividad relacionada. Asimismo, se sancionan los actos tendientes a alterar y/o afectar infraestructuras digitales o de sistemas (ciberterrorismo; terrorismo nuclear). De lo anterior se desprende que, las conductas en sí mismas consideradas no ostentan particularidad alguna en relación con las

¹⁶⁵ Ibid.

ya previstas para otra clase de delitos, sino que, se les diferencia, supuestamente, por la finalidad y la causa perseguidas por el autor; el cual es de carácter indeterminado, pues puede ser autor una sola persona, como un grupo de personas. De igual forma, resulta que los bienes jurídicos protegidos que subyacen a estas prohibiciones, son, en muchos casos, abundantes e igualmente se corresponden con los bienes jurídicos protegidos en otras categorías de delitos ordinarios.

En la misma línea, en materia de sanciones, encontramos que, la mayoría, por no decir todas, son penales. No obstante, - para nuestra sorpresa- en algunos casos, como en Reino Unido, la pena a imponer puede ser únicamente una multa, pero, en los otros ordenamientos analizados, siempre se prevé la pena de prisión, que, valga decir ahora, incluye la cadena perpetua en alguno de ellos (v.gr. EE. UU), e incluso, en muchos lugares está prevista la pena de muerte (v.gr. EE. UU).

Por otro lado, evidenciamos que, en algunos ordenamientos, no es necesario que se consume el daño o el resultado para ser responsable penalmente por los delitos mencionados, v.gr. en España, pues basta con la preparación, colaboración o con la modalidad de tentativa, para que se tipifique la conducta punible. También se advierte que, en algunos ordenamientos claramente se distingue el terrorismo nacional o local, del internacional, como ocurre en el estadounidense, donde el patrón diferenciador es el territorio o la nacionalidad del autor.

Si bien algunos países han implementado internamente las convenciones internacionales en materia de terrorismo, como se observó por ejemplo en el caso colombiano, lo cierto es que, la regla general es que la legislación sobre el terrorismo está dentro de la ordinaria, por lo que también es común que su sanción sea mayor, simplemente por tratarse de un caso de agravación de las penas contempladas para el delito ordinario. Incluso, respecto al tema de si, se concibe al terrorismo como una problemática de tiempos de paz, o, por el contrario, de tiempos de guerra; lo cierto es que pareciera remitirse, e incluso confundirse o coincidir la regulación sobre el terrorismo con las disposiciones sobre el Derecho Internacional Humanitario, por lo que son pocos los casos en los que se habla de manera independiente y autónoma del terrorismo, por un lado, y el DIH, por el otro.

Es necesario además precisar que, en muchos casos, las definiciones conllevan la expedición de leyes de emergencia, en las que se activan restricciones e incluso se derogan Derechos Humanos y garantías constitucionales fundamentales.¹⁶⁶ Gran ejemplo de lo anterior está en el ordenamiento jurídico británico, donde, como se advirtió en el presente capítulo, se prevén

¹⁶⁶ Ibid., 262-3.

situaciones como la detención indefinida para extranjeros sospechosos de terrorismo, con lo cual se erradica literalmente el *habeas corpus*, la exclusión automática del Estado de refugiados para éstos¹⁶⁷, así como una amplia gama de poderes al ejecutivo para ejercer el control, en la medida de lo posible, sobre el terrorismo y su prevención.

En cuanto a la implementación de las obligaciones contenidas en la Resolución 1373, el CCT, en su informe sobre los reportes de los Estados, recibidos a 2016, indicó que “according to reliable reports, terrorist activity decreased in several States (notably Colombia and Peru) in 2014, but in others it was encouraged by the lack of adequate counter-terrorism measures, which helped to strengthen the links between criminality and terrorism”¹⁶⁸. Adicionalmente, el CCT manifestó que, a diferencia de otras legislaciones de la región, el Código Penal colombiano criminaliza la participación, perpetración e incitación a cometer un acto terrorista.¹⁶⁹ Por otro lado, en el informe se consagró que la Unidad Especializada Contra el Terrorismo en Colombia, ha alcanzado un alto nivel de experiencia en la investigación y judicialización de actos de terrorismo e insurgencia¹⁷⁰, así como que Colombia es un miembro fundador del Foro Mundial Contra el Terrorismo y ha jugado un papel central en la creación de la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL) en el año 2007 así como en la Comunidad de Inteligencia Policial para América Latina y el Caribe (*Latin American and Caribbean Police Intelligence Community*)¹⁷¹.

Ahora bien, en cuanto a Estados Unidos, el Comité resaltó su notoria participación en la colaboración internacional, en especial, con las bases de datos electrónicas, de manera que, “according to the Government of the United States, in the past decade alone, there has been a 60 per cent increase in the number of foreign evidence requests and a 1,000 per cent increase in the number of requests for electronic records submitted to the Office of International Affairs of its Department of Justice”¹⁷². Asimismo, EE. UU. asiste a la región de África occidental con el *Personal Identification Secure Comparison and Evaluation System*, que consiste en un sistema de datos sobre el control fronterizo para mejorar la capacidad de los Estados de detectar terroristas y facilitar los procesos de inmigración¹⁷³. De la misma manera, el país norteamericano ayuda a los Estados centroamericanos a que mejoren la implementación de las leyes¹⁷⁴. Paralelamente, el Estado español hace parte de la plataforma

¹⁶⁷ Ibid. 263.

¹⁶⁸ United Nations Security Council Counter-terrorism Committee Executive Directorate (CTED), “Global survey of the implementation of Security Council resolution 1373 (2001) by Member States (2016): 85.

¹⁶⁹ Ibid., 87.

¹⁷⁰ Ibid., 89.

¹⁷¹ Ibid., 90.

¹⁷² Ibid., 118.

¹⁷³ Ibid., 40.

¹⁷⁴ Ibid., 80.

para la cooperación en contraterrorismo establecida entre Bélgica, Francia, Marruecos y España.¹⁷⁵ Reino Unido, por su parte, aplica de forma efectiva sus medidas electrónicas contraterroristas para la identificación y captura de sospechosos de terrorismo, como fue el caso del hacker Junaid Hussain aka Abu Hussain al-Britani, quien fue encarcelado en 2012 por haber hackeado el e-mail del Primer Ministro británico y publicado su información personal¹⁷⁶.

Con todo, si bien hay congruencias entre las acciones constitutivas de terrorismo, así como entre las modalidades, personas que las ejecutan, circunstancias, sanciones, lo cierto es que no puede afirmarse sin más que ello represente un consenso internacional sobre qué entender por terrorismo. Y es que, el hecho de contar con frases o palabras iguales, no hace a la legislación de un Estado, igual a la de otro y, por lo tanto, nos parece muy arriesgado afirmar que ello supone un acuerdo parcial sobre la definición del terrorismo. Piénsese por ejemplo en el asunto de la sanción. Cómo entrelazar dos sistemas jurídicos, donde, en uno existe la pena de muerte, mientras que, en el otro, la pena máxima de prisión es entre 10-15 años (o incluso menos)?, ¿Acaso ello no representa dos maneras totalmente distintas de ver el Derecho y , en concreto, el Derecho penal?; si la misma persona comete un acto terrorista, exactamente el mismo, pero un día lo hace en Colombia, donde, se supone, ni siquiera existe la cadena perpetua, y otro día, lo lleva a cabo en Estados Unidos, donde puede obtener como sanción su propia muerte, ¿ no estamos ahí ante dos situaciones transversalmente distintas?, aun así, ¿podemos afirmar que el terrorismo colombiano se asemeja al estadounidense?

Sin duda, pese al esfuerzo de la ONU y otras organizaciones internacionales por lograr un consenso entre la comunidad internacional en relación con la definición del terrorismo, resulta quizás contradictorio que Naciones Unidas, a través del CCT, recomiende a las regiones, contemplar una definición unificada de terrorismo¹⁷⁷, cuando, de hecho, tal definición no existe al interior de la organización internacional. Lo que demuestra el ejercicio que aquí hemos realizado es que, aún falta mucho por hacer y muchas cosas por acordar. De todas formas, no se descarta la posibilidad de lograr tal fin, pero es evidente que requiere de tiempo, una gran cantidad de elementos a analizar y de muchos agentes para que funcione.

¹⁷⁵ Ibid., 26.

¹⁷⁶ Ibid., 18.

¹⁷⁷ Ibid., 86.

3. POSTURAS DOCTRINALES SOBRE LA DEFINICIÓN: ¿NECESIDAD O IRRELEVANCIA?

3.1. Introducción

El campo académico pone de manifiesto que, la comunidad internacional ha diferido sobre qué entender por terrorismo desde el punto de vista jurídico-legal. Por lo tanto, las normas que pretenden consagrar un castigo apropiado para los perpetradores de dichos actos no han sido lo suficientemente efectivas por su minúscula aceptación y aplicación por parte de los Estados.

En nuestros días, el falta de definición aún persiste en la doctrina jurídica, “mainly due to lingering normative ambivalence about the legality of resorting to violent tactics in certain political contexts. The cliché of ‘one man's terrorist is another man's freedom fighter’ is still a prevalent retort, and many argue that this ideological debate continues to thwart recognition of international consensus on terrorism.”¹⁷⁸

Como se acaba de mencionar, los grupos de liberación nacional han estado en el centro del debate a la hora de delimitar el término terrorismo, si se tiene en cuenta que estos pretenden revestir de legitimación las tácticas ‘terroristas’ empleadas, con el fin de justificar la resistencia ante la agresión y ocupación extranjera, y hacer valer así su derecho a la autodeterminación. Pero no solo es la inclusión de los grupos de liberación nacional lo que ha generado discrepancias a la hora de definir un concepto universal, sino que distintas cuestiones como, por ejemplo, la pregunta por la delimitación entre la aplicación del Derecho Internacional Humanitario y las situaciones exógenas a este, en relación con la aplicabilidad del concepto de terrorismo, suponen también una razón importante para analizar las diferentes opiniones existentes. Asimismo, la discusión acerca del fundamento del ‘delito’ de terrorismo, así como el bien jurídico que protege, son asuntos igualmente discutidos.

Lo anterior, refleja solo algunas de las razones de discrepancia entre la comunidad internacional, que también se presentan dentro de la doctrina jurídica, aunque lo cierto es que la lista podría ser interminable. Lo que resulta evidente es que, a la fecha, ni siquiera el Consejo de Seguridad de la ONU ha dado la última palabra.

¹⁷⁸ Hickman, Daniel J, “Terrorism as a Violation of the Law of Nations: Finally Overcoming the Definitional Problem”, *Wisconsin International Law Journal* 29, no. 3 (2011):457-458.

Así, existiendo distintas posturas doctrinales sobre el terrorismo, sus características y una eventual definición universal, resulta necesario estudiar algunas de esas teorías, comprendiendo que, los autores que se rescaten representan solo una pequeña parte de la doctrina internacional, pero, precisamente, pueden ser útiles a la hora de determinar un estado de cosas a nivel global. El presente capítulo entonces, pretende exhibir y contrastar algunas de las posturas más relevantes en relación con la dicotomía que genera la regulación del terrorismo en el plano internacional, para lo cual se expondrán tesis en ambas direcciones, esto es, las que apoyan la elaboración de una definición jurídico-legal del terrorismo, como aquellas otras que lo consideran innecesario pues estiman que la legislación existente es suficiente para afrontar el terrorismo y que, a lo sumo, aclama ser reforzada en aras de lograr una mejor respuesta, más eficaz, ante este fenómeno.

3.2. Posturas doctrinales

De manera reciente, expertos en el tema, entre los cuales sobresale Daniel J. Hickman, hablan sobre un nuevo consenso en relación con el término terrorismo, en el sentido que este constituye una directa ofensa al Derecho internacional consuetudinario o a la costumbre internacional, así como lo es la tortura, el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad, sobre todo por su unánime condena y desprecio por parte del conjunto de Estados de todo acto catalogado como terrorista, en especial después de los atentados del 11 S.¹⁷⁹ Por lo tanto, en últimas, según Hickman, lograr un consenso sobre una definición legal de terrorismo resulta innecesario por la contundente cesura universal, que sirve como punto de partida y como punto central para tratar el fenómeno del terrorismo. Es imperioso entender que la inexactitud del término *terrorismo* corresponde a una discusión meramente académica y política, lo cual ha dilatado e impedido la profundización en temas relevantes, como lo es la delimitación de la prohibición del terrorismo en el plano internacional.¹⁸⁰

While many scholars continue to argue that defining the word terrorism is required for the establishment of a norm of international law, the definitional debate is purely academic and political. For too long the argument has obscured widespread agreement over fundamental norms. The minutiae of addressing outlying difficult cases should not prevent the recognition of core offenses, upon which the international community has already agreed. An unnecessary focus on the semantics of the label ‘terrorism’ should no longer preclude acknowledgement by the international community that certain methods of expressing political aspirations are unacceptable, regardless of the purported righteousness of the cause.¹⁸¹

¹⁷⁹ Ibid, 449-51.

¹⁸⁰ Ibid., 461-2.

¹⁸¹ Ibid., 461-2.

En este orden de ideas, se pone de presente el surgimiento de una especie de definición que contiene los elementos básicos del término terrorismo (*mainstream, modest international consensus*)¹⁸², superando el falta de definición referido a lo largo del presente trabajo, la cual, entre otras cosas, incluye el uso de medios ilegítimos, como el ataque a civiles inocentes, así como que el objetivo sea político.

De hecho, Hickman afirma que se ha construido a través del tiempo todo un andamiaje jurídico, cuya figura central corresponde a la regulación de una conducta limitada y generalizada entre la comunidad internacional. Este enfoque (*finite conduct approach*) ayuda a superar la ausencia de definición, evitando, en la medida de lo posible, abarcar el motivo político, que resulta intratable por su subjetividad. Este enfoque ha sido adaptado por diversas cortes de Estados Unidos, de manera específica en el caso EE.UU. vs. Yousef, la Corte de Apelaciones de los EE.UU. para el Segundo Circuito, declaró que colocar una bomba en un avión que transporte civiles constituye una violación a la Convención de Montreal, independientemente del significado que se le quiera otorgar al término terrorismo en ese contexto determinado.¹⁸³

Otro aspecto resaltado por el investigador estadounidense, corresponde al estudio de las fuentes de derecho internacional, esto es, los tratados, resoluciones de la ONU, el trabajo de los estudiosos e investigadores, la práctica y legislación interna de los Estados. El estado de cosas de las fuentes antes referidas pone de manifiesto el consenso internacional y permite identificar los parámetros actuales del derecho internacional consuetudinario existente acerca del fenómeno del terrorismo.¹⁸⁴ De ahí que los tratados internacionales jueguen un rol primordial en la evolución del derecho internacional consuetudinario. Como ya fue expuesto, la comunidad internacional ha promulgado una gran variedad de convenios que condenan las diferentes manifestaciones de terrorismo y lo reconocen de manera simultánea como un crimen internacional, si se quiere con el propósito de disuadir de manera colectiva el empleo de dichos medios violentos. Se destaca que estos convenios recibieron una aprobación generalizada por su masiva ratificación por parte de los Estados.¹⁸⁵

En efecto, el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo desaprueban de manera inequívoca los atentados terroristas y hacen énfasis en

¹⁸² Reuven Young, "Defining terrorism: The Evolution of Terrorism as a Legal Concept in International Law and Its Influence on Definitions in Domestic Legislation", *Boston College International and Comparative Law Review* 29, issue 1, article 3 (2006), 933-4.

¹⁸³ Hickman, "*Terrorism as a Violation of the Law of Nations: Finally Overcoming the Definitional Problem*", 463-5.

¹⁸⁴ *Ibid.*, 466.

¹⁸⁵ *Ibid.*, 466-7.

que son injustificables bajo cualquier circunstancia, sin importar si el motivo es político, filosófico, ideológico, racial, étnico o religioso. De manera similar, las organizaciones regionales han contribuido al desarrollo de una norma internacional que prohíbe el terrorismo, al adoptar múltiples convenciones que se centran en el método violento que subyace el terrorismo, dejando a un lado los móviles detrás del ataque.

Como era de esperarse, los países árabes, africanos e islámicos reconocen una prohibición del terrorismo, pero conservan las excepciones que han sostenido a lo largo de la historia, atinentes a los grupos de liberación nacional en búsqueda de la autodeterminación de sus pueblos, con el distintivo que los actos desplegados por estos grupos deben ceñirse a las normas del derecho internacional humanitario. Adicionalmente, la Convención de Ginebra prohíbe de manera expresa el uso de tácticas terroristas contra civiles durante el desarrollo de una guerra. Para ser más específicos, el principio de distinción requiere distinguir en todo momento entre civiles y combatientes, regla que aplica inclusive para las partes del combate que no han ratificado el convenio, se trata pues de una norma vinculante de Derecho internacional.¹⁸⁶

En esta línea, las resoluciones de las Naciones Unidas han colaborado en la misma medida al desarrollo de una costumbre internacional que prohíbe todo acto terrorista, si se tiene en cuenta que las resoluciones del Consejo de Seguridad son vinculantes de conformidad con el capítulo VII de la Carta de las Naciones y las de la Asamblea General encarnan declaraciones poderosas y autoritarias que reflejan sin duda la costumbre internacional porque gozan de unanimidad.¹⁸⁷ Es así como, “specifically, UN resolutions have been used by U.S. courts and international courts as evidence of the law of nations”.¹⁸⁸

De manera inequívoca, se afirma que las Naciones Unidas reconoce que el terrorismo es un crimen y una amenaza para la paz y la seguridad internacional, el cual es inaceptable bajo cualquier circunstancia y motivación. De igual forma, esta organización ha enfocado sus fuerzas en incentivar a la comunidad internacional a que adopte la totalidad de los tratados internacionales antiterroristas. De manera especial, se trae a colación la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad, la cual fue adoptada de manera unánime como respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001. Se reitera, esta resolución resulta fundamental, ya que hace un llamado a los Estados para criminalizar la financiación del terrorismo, congelar los activos y acciones de grupos terroristas, negar el asilo a los perpetradores y a colaborar en materia judicial y policial para que los terroristas sean llevados a la justicia. Como es una

¹⁸⁶ Ibid., 469-70.

¹⁸⁷ Ibid., 470.

¹⁸⁸ Ibid., 470-471.

Resolución de obligatorio cumplimiento, es posible reafirmar que existe una norma universal que pretender prohibir el terrorismo y su subvención. Esta postura antiterrorista ha sido replicada en las resoluciones expedidas de manera posterior, en las cuales se hace referencia a una definición de terrorismo, que se basa en las ofensas consagradas en los tratados internacionales que regulan este fenómeno (toma de rehenes, secuestro) y se le agrega una prohibición aún más amplia de atacar a civiles con el propósito de crear un Estado de zozobra en la población.

Asimismo, la conducta adoptada por la Asamblea General hacia el terrorismo, permite confirmar la existencia de una norma internacional que lo prohíbe, debido a que, en un principio, este órgano apoyaba la excepción aplicada a los grupos de liberación nacional, pues estos pretendían, en pocas palabras, alcanzar la independencia política de una nación oprimida. Sin embargo, con el tiempo, la Asamblea General se alejó de esta postura para condenar de manera incuestionable el terrorismo, sin importar el motivo o la intención que se alegue.

En este mismo sentido, la práctica de los Estados refleja fácilmente una norma de derecho internacional consuetudinario que prohíbe el terrorismo, en vista que han desplegado una serie de actuaciones colectivas que buscan contener el terrorismo, entre las cuales se detectan los esfuerzos comunes por congelar los activos terroristas luego del 11 S, en el cual participaron más de 170 Estados; incluso, más de 120 países modificaron sus legislaciones penales para incluir la prohibición de ayuda a grupos terroristas. Igualmente, se realizaron un sinnúmero de pronunciamientos oficiales denunciando los actos terroristas sin importar el móvil defendido. De hecho, en el año 2005, la cumbre mundial fue testigo de un consenso no antes visto, en la cual se condenó de manera inequívoca el terrorismo sin excepción alguna. Se destaca que inclusive el Movimiento de los Estados no Alineados condenó toda táctica y método terrorista de inexcusable en toda circunstancia. Sin duda, este nuevo paradigma fue consecuencia de los ataques indiscriminados contra civiles ocurridos en la época.¹⁸⁹

De manera semejante, el ordenamiento interno de los países del globo revela el desarrollo del derecho internacional y de los principios generales del derecho, reconocidos por el conjunto de las naciones civilizadas, si se tiene en cuenta que acogen de manera paulatina la normatividad consagrada en los diferentes instrumentos internacionales. Inclusive, se puede afirmar que el derecho interno de la mayoría de los Estados representa los objetivos antiterroristas proclamados por las Naciones Unidas.

¹⁸⁹ Ibid., 474-75.

Even if terrorism cannot be classified as an independent violation of customary international law, terrorist attacks violate many well-established international norms. Widespread systematic attacks on civilians can be considered crimes against humanity. Intentional attacks on civilians in violation of the law of war can be considered the peace-time equivalent of a war crime. Terrorist attacks may even implicate the prohibition on genocide if there is intent to destroy a group of people. Terrorist attacks might also be considered a violation of preemptory international norms (*jus cogens* or *erga omnes*). Some commentators innovatively argue that terrorism can fall under the long established universal ban on piracy. Terrorists' use of hijacking and hostage taking can provide sufficient overlap in requisite conduct. Ultimately, there is unconditional international consensus that terrorism is per se unlawful, regardless of the underlying framework used to categorize the conduct.¹⁹⁰

Ahora bien, teniendo en cuenta que la cooperación internacional es esencial para combatir el terrorismo, reconocer que este constituye una violación al derecho internacional promueve necesariamente el trabajo coordinado entre todos los Estados para prevenir y afrontar el terrorismo de una forma más eficaz. Es claro que, por su naturaleza trasnacional, no es lo más deseable que este sea tratado por el ordenamiento interno de cada Estado de manera independiente. Así las cosas, el derecho internacional permite crear lazos de confianza entre los Estados al señalar un enemigo común, lo que conlleva a que se desincentive a los grupos terroristas de la comisión de este tipo de actos, sin que una definición de terrorismo sea imprescindible para que lo anterior ocurra.

En definitiva, existe también el lado negativo de reconocer el terrorismo como violación del derecho internacional sin contar con un significado unificado, ya que, ayuda a países como Estados Unidos a legitimar la lucha contra el terrorismo por medios militares, si se tiene en cuenta el reproche que ha recibido por la comunidad internacional en los últimos años. Por lo tanto, Estados Unidos trata de justificar su accionar acudiendo al discurso de la violación de la Ley de las Naciones por parte del fenómeno del terrorismo.¹⁹¹

La posición antes expuesta, es respaldada por el jurista italiano Antonio Cassese, el cual manifiesta, en el mismo sentido, que una definición general de terrorismo como crimen internacional en tiempos de paz, sí existe, la cual es considerada como norma de la costumbre internacional. Además, indica que el desacuerdo no gira en torno a una definición de terrorismo, sino en las excepciones de dicha definición.¹⁹² En consecuencia, resulta superfluo

¹⁹⁰ Ibid., 479-480.

¹⁹¹ Ibid., 483.

¹⁹² Antonio Cassese, "The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law", *Journal of International Criminal Justice* 4, no. 5 (2006):933.

adoptar una definición vinculante de terrorismo contenida en un tratado general, si se tiene en cuenta que para este autor la regulación existente sobre el terrorismo es suficiente. El único aspecto por resolver sería que los Estados determinen de una vez si las acciones de los grupos de liberación nacional que incluyen ataques a civiles tienen o no cabida dentro del grupo de actos terroristas.

En contraste con lo anteriormente mencionado, encontramos la postura expuesta por los académicos Ben Golder y George Williams, los cuales manifiestan que es preciso que se llegue a un consenso sobre una definición del término terrorismo en el plano internacional. Sin embargo, según ellos, esta acepción debe cumplir con ciertos requisitos. En un primer momento se debe caracterizar por reproducir un enfoque general y no específico (términos que fueron explicados en el primer capítulo). El enfoque general, resulta más favorable, ya que representa una visión del fenómeno del terrorismo más unificada, con el potencial de generar un impacto real en la moral de las naciones. Mientras que, en el enfoque específico o sectorial, se evidencia una gama de problemas, que giran en torno al factor político, el cual omite abarcar, al centrarse simplemente en las manifestaciones de violencia que pueden ser catalogadas de terroristas.

Este enfoque, a fin de cuentas, se limita a elaborar una lista que describe cada uno de los actos violentos que se clasifican dentro de la categoría de actos terroristas, lo cual no permite, en absoluto, sustraer un entendimiento general del término en cuestión. De manera análoga, un acto de violencia específico contenido en la lista aludida no es posible distinguirlo de otros actos criminales comunes, lo que conlleva la imposición de penas o medidas especiales para los actos que decidan considerarse terroristas por la legislación interna de cada país, lo que desemboca en arbitrariedad a la hora de clasificar los actos y las personas etiquetadas de terroristas. Muchas legislaciones internas han adoptado en sus respectivos códigos penales, una definición de terrorismo que se limita a hacer referencia a los tratados internacionales existentes sobre la materia, lo cual deja un margen bastante amplio de interpretación por parte de los jueces.

Otro problema del enfoque sectorial, según los académicos aludidos, es que se queda corto ante la evolución constante de la tecnología, la cual es incorporada para la comisión de nuevos actos terroristas. En contraste con lo anterior, un enfoque general, por su amplia perspectiva, se verá en la necesidad de prever las nuevas posibles modalidades de terrorismo, para adaptarse así a la realidad de una manera menos engorrosa.¹⁹³

¹⁹³ Golder y Williams, *“What is ‘Terrorism’?”*, 287.

Hence, by itself, a specific approach to defining terrorism **is not sufficient**. To base a counter-terrorism regime only upon the regulation of specific acts of terrorism would be akin to attempting to proscribe schemes designed to evade tax by specifically legislating against each and every possible method of evasion. As with crimes of terrorism, legislation directed at specific evasion schemes may be important, but a **more general definition and prohibition is also necessary**.¹⁹⁴(Negrilla fuera del texto)

En un segundo momento, la definición general del término terrorismo defendida por los tratadistas Ben Golder y George Williams, requiere la inclusión de una cláusula de excepción con respecto a los actos de protesta, las huelgas sindicales y la disidencia. Es importante hacer esta advertencia ya que este enfoque tiende a extender su prohibición a actos que, en principio, se considerarían legítimos dentro de una sociedad. Por lo tanto, la delimitación de los parámetros de una acepción del término terrorismo, nunca debe ir en contravía de los derechos y libertades fundamentales en cabeza de todo ciudadano.

Como tercera condición, los respectivos autores manifiestan que la definición general de terrorismo debe ser desarrollada por el Congreso, si se tiene en cuenta que es el órgano legislativo que permite llevar a cabo un debate apropiado sobre el tema en representación del pueblo elector. De esta forma, el ámbito de interpretación de las normas por parte de los operadores judiciales será menor, por consiguiente, menor será su manipulación, ya que el congreso previamente puntualizó cual sería el núcleo esencial del término terrorismo; por este motivo, la legislación existente en materia de terrorismo debe ser reformulada, ya que muchas de estas normas fueron expedidas en víspera de los atentados del 11 S, por lo que carecen de un debido proceso de escrutinio público.¹⁹⁵

Por lo que se refiere al poder adquirido por las normas que regulan el fenómeno del terrorismo, se ha desarrollado últimamente un comportamiento denominado *weaponization*¹⁹⁶, en el cual los Estados se sirven de la normatividad expedida, más que para poner límites, para crear alianzas y desarrollar así una política exterior de lucha contra el terrorismo fuerte e invencible, de manera especial en cuanto al manejo de los sospechosos de terrorismo. Este patrón de conducta pone en evidencia que los Estados se han aprovechado del falta de definición (*definitional vacuum*) para adoptar su propia definición de terrorismo de manera tal que sirva a sus intereses estatales, lo cual crea múltiples obstáculos en caso de extradición o de ayuda recíproca. Lo anterior quiere decir que, a pesar que los Estados se han adherido a las convenciones internacionales y medidas dictadas por las Naciones Unidas sin

¹⁹⁴ Ibid., 288.

¹⁹⁵ Ibid., 294.

¹⁹⁶ David Kennedy, *“Of War and Law”* (Princeton University Press, 2006), 37.

contar con una definición de terrorismo, su ratificación es meramente simbólica, pues los Estados no cumplen en la realidad con las disposiciones internacionales en materia de terrorismo.

De hecho, quienes se inclinan hacia la necesidad de establecer una acepción de terrorismo amplia e inclusiva, que sea internacionalmente vinculante, indican que su función principal será limitar el accionar de los Estados en su impacto en los Derechos Humanos con respecto a las medidas contraterroristas que adopten. La académica Rumyana Grozdanova es del grupo de autores que expresan su inconformidad con la aprobación de una definición general y vinculante del término terrorismo, por su posible inoperancia legal en el marco del Derecho de los Derechos Humanos. Esta adopción puede ser incluso peligrosa, porque tomar medidas de lucha contra el terrorismo basadas en una definición amplia, supone un impacto negativo en los Derechos Humanos, como lo es en la libertad individual y en el derecho a un juicio imparcial. Aparte, le da vía libre a los Estados para que identifiquen de manera unilateral quién es un terrorista.¹⁹⁷

En este orden de ideas la autora antes referida respalda la perspectiva presentada por Hickman, pues afirma que a pesar de la inexistencia de una definición de terrorismo sobre la cual exista consenso entre los Estados, se encuentra un acuerdo con respecto a algunos de los elementos de la acepción de *terrorismo*, lo cual se evidencia en los distintos ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales. Por lo tanto, esta falta de consenso para lograr una definición no se traduce en un intento fallido de definir el término, sino que indica su relación con una paradoja definicional (*definitional paradox*). Por poner un ejemplo, se detecta un denominador común en las definiciones de terrorismo en la legislación del Reino Unido, Estados Unidos y del Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, en el sentido que, bajo estas disposiciones, el terrorismo corresponde a un acto de violencia o amenaza de violencia, que cause un daño serio a las personas o la propiedad, cuyo motivo subyacente sea político.¹⁹⁸

Grozdanova sostiene que quizá, la solución al falta de definición, es aceptar una cuasi-definición de terrorismo no codificada y no reconocida formalmente¹⁹⁹. De manera concomitante, la permanencia del falta de definición en el ámbito puramente académico da paso a la existencia de áreas grises inexploradas previamente, que conllevaría a la adopción de una definición de terrorismo bastante amplia y vaga en el contexto de la lucha contra el terrorismo. De hecho, se puede hablar de una correlación entre el falta de definición y la

¹⁹⁷ Grozdanova, '*Terrorism*' – *Too elusive a Term for an international legal definition?*, 306-307.

¹⁹⁸ *Ibid.*, 311.

¹⁹⁹ *Ibid.*, 312.

existencia de una cuasi-definición de terrorismo y así, la ausencia de una definición uniforme de terrorismo, explica el desarrollo funcional de una cuasi-definición. Esta correlación crea el fenómeno de la *paradoja definicional*, pues mientras un acuerdo no oficial existe con respecto a ciertos aspectos del terrorismo, una definición completa y extensa no ha podido acordarse a la fecha.²⁰⁰ Esa inclinación de los Estados por crear definiciones de terrorismo de manera autónoma, según el contexto histórico y político en el que se encuentren, convierte la tarea de llegar a un consenso internacional sobre la definición en una aún más difícil y agotadora.

Habría que decir también, que una definición ideal del término terrorismo, según Grozdanova, es aquella que se encuentre totalmente desligada del campo político, para poder ser claramente diferenciado del legal. De ahí que, se aspire a alcanzar una acepción de terrorismo totalmente neutral y objetiva, que se corresponda con la naturaleza de todo concepto jurídico. Todo esto parece confirmar que la naturaleza política inherente al término de terrorismo, impide ofrecer solución alguna a la *paradoja definicional* si los Estados deciden adoptar una acepción general de terrorismo, lo cual podría ser una ilusión, si se tiene en cuenta que podría ser muy tarde para avalar una definición con esos requerimientos.²⁰¹

Inclusive, si nos ubicamos en el escenario hipotético en el cual es aceptada una definición de terrorismo en el plano internacional, la preocupación central sería evaluar qué tan comprometidos estarían los Estados a darle cumplimiento a la nueva definición, de manera puntual nos referimos a los casos de emergencia de seguridad nacional, ya que los Estados se aprovechan de estas situaciones para promulgar o fortalecer la legislación contraterrorista, la cual es conservada o expandida en tiempos de normalidad. Grozdanova sugiere que sería inoficioso disponer de una definición vinculante en el ordenamiento jurídico internacional:

The historical content fluctuation of the term and the current definitional paradox however suggest that states would be quite reluctant to willingly forego the power to unilaterally define 'terrorism' so that they would either not sign up to such a definition or would ensure that the definition reached would be so vague as to secure broad international agreement but retain political malleability.²⁰²

Para ser más enfáticos, es dable aclarar que una definición de terrorismo debe prevenir la etiqueta y consiguiente estigma de terrorista, en aras de salvaguardar los Derechos Humanos de estos individuos. Pues la práctica de Estados como Estados Unidos y Reino Unido, arroja una discriminación de una serie de sujetos con base en su nacionalidad, religión, grupo étnico

²⁰⁰ Ibid., 311-312.

²⁰¹ Ibid., 315.

²⁰² Ibid., 316.

o raza. Lo anterior, se insiste, es una labor complicada que nace por la reestructuración de las relaciones entre los individuos y el Estado después de los atentados del 11 de septiembre, pues el deseo de los políticos de abusar del término terrorismo (inclusive en un contexto de guerra) no va a cesar aún si se delimita en una norma de derecho internacional que es terrorismo y quién es un terrorista. Hecha esta salvedad, resulta claro que poseer una definición internacional del término terrorismo es deseable y utópico a la vez, ya que sería una restricción para los Estados a la hora de determinar de manera unilateral quién puede cometer terrorismo, pero a la vez se cuestiona si será cumplida por parte de los Estados.

Lo antes expuesto, implicaría alejarse del enfoque hiper-legalista o también conocido como violatorio del Derecho internacional (*violatory approach towards international law*), el cual, en este contexto, se refiere a una lectura muy estricta y limitada de la Ley con el fin de aprovecharse de sus vacíos. En el fondo, el hiperlegalismo (*hyper-legalism*) hace alusión a las medidas antiterroristas tomadas por el gobierno de Bush en nombre de la guerra contra el terrorismo, en donde no existía un parámetro general para clasificar a un sujeto como terrorista, sino que, en cada caso se tenía la potestad de decidir si una persona sería catalogada como tal, con la posibilidad de invocar a su vez, la figura de la legítima defensa, para usar la fuerza contra otros Estados en caso de que tuvieran una relación, inclusive tenue, con el terrorismo.²⁰³

Esa declaración de guerra por parte de los países potencia, según la opinión de la profesora de la Universidad de Liverpool, permite inferir además que una definición de terrorismo no convencerá a los Estados de abstenerse de combatir los grupos terroristas por medios militares.²⁰⁴ Conviene subrayar que, el monopolio del uso del terrorismo como una forma de violencia, no se encuentra en cabeza de los actores no estatales, sino que, el Estado, en muchas ocasiones, también perpetra actos terroristas, por lo que resulta lógico que a ellos les interese que la definición legal del término terrorismo excluya el terrorismo de Estado. Opiniones de este talante han sido emitidas por Estados Unidos y Reino Unido, los cuales manifiestan la irrelevancia de definir el término de terrorismo y la trascendencia de contar con una política exterior con medidas antiterroristas prácticas y efectivas.²⁰⁵ Esto demuestra que los Estados conservan, a la fecha, criterio suficiente para decidir quién es un terrorista, y esa discreción, de manera inevitable, ejerce una gran influencia en las acciones antiterroristas que posteriormente se tomen, lo cual viola abiertamente el principio de legalidad.

²⁰³ Ibid., 320.

²⁰⁴ Ibid., 323.

²⁰⁵ Ibid.

Todas estas observaciones permiten concluir que, en las acciones desplegadas por los Estados, se encuentra inmerso un interés político. La acepción del terrorismo es definida al interior de un Estado en la medida que le sea útil y le permita expandir su poder. De manera indiscutible, el término es gobernado por el ámbito estatal. Inclusive, cuando las definiciones de terrorismo han incluido el terrorismo de Estado, los Estados tienden a justificarlo con el argumento de la legítima defensa. Resulta cuestionable, que el contraterrorismo pueda ser explicado de manera razonable al afirmar que no es la acción principal, sino una reacción para proteger a la sociedad de una futura amenaza terrorista. Esta explicación propende por revestir de legitimidad las acciones del Estado al otorgarle un fundamento moral más significativo. Romyana Grozdanova es muy cuidadosa cuando manifiesta que, por tratarse de una acción estatal, ello no implica de manera automática que ésta se encuentre dentro del campo de la legalidad, sino que solo se considerará como tal si se verifica el cumplimiento de las normas de derecho nacional e internacional establecidas para combatir el terrorismo.²⁰⁶

Otro punto tiene que ver con la importancia de abordar, a la hora de establecer una definición de terrorismo, el asunto de la identidad y la naturaleza del sujeto que comete actos terroristas. Así las cosas, resulta fundamental incluir a los Estados en la definición, pues en tiempos de emergencia son los que deciden alejarse de las normas de derecho internacional para aplicar medidas antiterroristas excesivas, encabezadas por acciones militares. Asimismo, una definición de terrorismo debe pretender en gran medida eliminar el enfoque populista y la usual aplicación de la etiqueta de terrorista a un grupo con condiciones geográficas y étnicas específicas. De lo contrario, una definición que se concentre en ciertos actores conllevaría a una aplicación desproporcionada del término a la violencia del medio oriente, sin hacer diferencia si se trata de yihadismo, terrorismo islámico o de grupos de resistencia.²⁰⁷

En efecto, la cantidad de definiciones de terrorismo que existen en las legislaciones nacionales suponen un desafío a la implementación de una acepción sobre la cual exista consenso en el plano global. En la legislación estadounidense, por ejemplo, se tiene que, el Congreso, el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa, el Departamento de policía y las agencias de inteligencia de Estados Unidos, entre otras entidades estatales, han emitido un sinnúmero de definiciones de terrorismo que compiten entre sí, las cuales difieren por perseguir propósitos diferentes, dependiendo del tipo de agencia que se trate.²⁰⁸ A su vez, es latente que, dentro de una misma agencia, existen variaciones del término terrorismo, por ejemplo, la Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en inglés), en un primer momento apoyaba a los talibanes y a Osama bin Laden, incluso los consideraba luchadores

²⁰⁶ Ibid., 324.

²⁰⁷ Ibid., 325-6.

²⁰⁸ Ibid., 326-329.

por la libertad de sus pueblos (*freedom fighters/mujahideen*) cuando estos se resistían a la ocupación soviética de Afganistán. Sin embargo, hoy en día estos grupos encabezan las listas negras del terrorismo a escala mundial.²⁰⁹ Por poner otro ejemplo, “the Tamil Tigers in Sri Lanka, who were rehabilitated by the New York Times in the space literally of about a week back in 1988 from ‘terrorist’ to ‘guerillas’ to ‘freedom fighters’ as the priorities of US foreign policy shifted. These are some of the more blatant examples in recent times of the manipulation of the term according to ideology.”²¹⁰

Esta coexistencia de diversas definiciones crea ambigüedad y confusión, dejando un margen amplio para ser explotadas según los intereses específicos de cada institución estatal. Se puede decir que, la ausencia de una definición uniforme sugiere que el entendimiento de terrorismo al interior de Estados Unidos se encuentra en constante cambio, lo que a su vez ayuda a comprender la *paradoja definicional* en el plano internacional y la dificultad de llegar a acuerdo final sobre una definición singular, en donde la decisión depende del acuerdo entre diversos Estados.

El gran número de definiciones en el ordenamiento jurídico estadounidense sugiere que una definición de terrorismo en el derecho internacional no será una solución permanente, si se tiene en cuenta que su impacto será muy limitado en la práctica, ya que la mayoría de los tratados internacionales ratificados por Estados Unidos no son de aplicación inmediata ni automática (*non-self-executing treaties*), por lo tanto, solo serán vinculantes para el ordenamiento jurídico interno si han sido previamente incorporados a la legislación estadounidense. Y si, efectivamente, fueron incorporados, el Congreso puede utilizar el principio de la ley vigente (*last-in-time-rule doctrine*), la cual lo faculta para aprobar una ley incompatible con un tratado internacional, dejando este último sin efectos. Esto permite desconfiar de la forma como este país acomoda la aplicación del Derecho internacional según los intereses del gobierno de turno.

Por lo tanto, en este punto, se cuenta con dos alternativas. La primera, conservar el statu quo de la cuasi-definición o, la segunda, adoptar una nueva con el mínimo denominador común de la acepción de terrorismo. Sin embargo, la cuasi-definición se basa en el entendimiento común del término terrorismo, que se traduce en el mínimo denominador común, lo que carecería de todo efecto práctico. Esto incluso, complicaría la *paradoja definicional*. Con

²⁰⁹ Sami Zeidan, “Desperately Seeking Definition: the international Community’s Quest for identifying the specter of terrorism, *Cornell International Law Journal* 36, no. 3, artículo 5 (2004): 491-492.

²¹⁰ Beverly Allen, “Talking ‘Terrorism’: Ideologies and Paradigms in a Postmodern World” (*Syracuse J. Int’l L. & Com*, 1996): 121-222.

esto, tal vez sea momento de dejar de tratar de resolver la *paradoja definicional* y enfocarse en entender y prevenir las causas del terrorismo.

De manera similar, a juicio del tratadista Upendra Acharya, el punto crítico a la hora de precisar el término de terrorismo corresponde a la táctica utilizada de manera reciente en las relaciones internacionales, en donde una parte cataloga a la otra de terrorista sin más (*labeling problematique*). De manera general, los sujetos más débiles en términos militares y que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, son etiquetados fácilmente de terroristas. El quid del asunto es, que sus deseos de autodeterminación y de auto gobernanza son desacreditados por los actores más poderosos en el plano nacional como internacional. Así, cuando estos agentes marginados ven sus demandas insatisfechas, reaccionan con o sin violencia. En este sentido, cada uno endilga el calificativo de ‘terrorista’ a su contraparte, con el único ánimo de justificar su propia violencia.²¹¹

En esta línea, se requiere la expedición de una definición de terrorismo incluyente (en oposición a discriminatoria) que contenga de manera inevitable ciertos actos terroristas desplegados por actores no estatales, por Estados fallidos y en vía de desarrollo, así como por Estados poderosos. Este enfoque inclusivo (*inclusive approach*), según Acharya, tiene el potencial suficiente para generar un fuerte consenso internacional sobre la acepción de terrorismo, además que proporciona un modelo estándar para contrarrestar el fenómeno en cuestión. De esta forma, es dable elaborar una definición que permita comprender qué actos constituyen terrorismo, de manera tal que excluya las conductas que no se quiere sancionar, pero que contenga una disposición inclusiva para que no se cualifique al sujeto activo, sino que sea indeterminado y así, cobije, igualmente, los actos terroristas perpetrados por representantes o agentes del Estado. Sin embargo, se cuestiona una vez más, si ese patrón de conducta establecido será respetado por parte de la comunidad internacional, debido a la ausencia de mecanismos efectivos que garanticen su cumplimiento.

Es claro que los Estados son los organismos llamados por el derecho internacional a aplicar la normatividad que regula la lucha contra el terrorismo. Lo dicho hasta aquí supone que éstos se encuentran en la obligación de velar por su cumplimiento sin estar sometidos a ella. Al estar, el terrorismo de Estado, exceptuado, por la presión de los países de occidente, los Estados encuentran allí un incentivo para emplear ‘el terror’ en las medidas contraterroristas adoptadas, al declarar que un acto terrorista contra sus habitantes es un acto de guerra. De modo que, no les genera preocupación alguna el estar incumpliendo alguna norma de derecho internacional, sino si sus acciones se encuadran o no en el principio de necesidad o de

²¹¹ Acharya, “*War on Terror or Terror Wars*”, 656.

proporcionalidad del Derecho Internacional Humanitario. Este fenómeno, que se ha convertido en una práctica normal al no recibir mayor reproche, es a su vez un obstáculo para adoptar una definición legal del terrorismo, pues, de conformidad con la opinión del autor, es poco probable que los Estados firmen y ratifiquen un tratado general que limite sus poderes para declarar de manera unilateral la guerra contra los actores del terrorismo. En definitiva, los Estados se rehusarán a mermarle flexibilidad a su agenda política ya establecida, la cual corresponde a la posibilidad de declarar el terrorismo como un acto de guerra en todo momento, a usar la fuerza de manera unilateral contra un agente no estatal/estatal en territorio ajeno y a invocar de manera abusiva el argumento jurídico de la legítima defensa.²¹²

Se conoce que existe una tendencia a que los Estados más fuertes, en términos militares, verbigracia, Estados Unidos, desconozcan o manipulen el ordenamiento jurídico internacional antiterrorista, y que, los Estados con ejércitos más débiles, como es el caso de los Estados europeos, se inclinen por darle cumplimiento a la Ley y a combatir el terrorismo por medios no militares.²¹³ Considerar a los terroristas o al terrorismo como enemigo, ha llevado a que, en ámbitos de tan importante impacto como el Derecho penal, se sostengan doctrinas o teorías que pretenden reprimir al enemigo, como el llamado Derecho penal del enemigo. Dentro de los penalistas que sostienen esta postura, se encuentra Gunther Jakobs, quien ha defendido la existencia de modelos o sistemas especiales de regulación para la persecución del terrorismo, bajo el entendido que, es imposible tratar al terrorista como ciudadano y, por ende, a aquél no se le pueden otorgar las mismas garantías que a éste, lo que permite entonces endurecer el proceso penal y la pena para el terrorista.²¹⁴

Juan Ramón Martínez Vargas considera que el consenso existente en la comunidad internacional gira en torno a la deficiencia que genera la ausencia de una definición legal del terrorismo, que sea vinculante y obligatoria, no obstante, reconoce que “se ha ido construyendo progresivamente a través de acuerdos regionales y aproximaciones jurisprudenciales que permiten denotar una *opinio iuris sive necessitatis* y una práctica que formalizará con el tiempo dicho concepto”.²¹⁵

²¹² “Contra una invocación abusiva de la legítima defensa en la lucha contra el terrorismo”, *Di publico.org derecho internacional*, consultado 22 agosto, 2018, <https://www.dipublico.org/104233/contra-una-invocacion-abusiva-de-la-legitima-defensa-en-la-lucha-contr-el-terrorismo/>

²¹³ Acharya, *War on Terror or Terror Wars*, 668-9.

²¹⁴ Juan Ramón Martínez, “El debate actual del terrorismo y su represión en la doctrina jurídico penal”, en *Derecho internacional y terrorismo* (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2014), 76-77.

²¹⁵ Martínez, “*Derecho internacional y terrorismo*”, 32 y 53.

Contrario a considerar que la práctica en el tiempo proveerá la definición del terrorismo, Marcello Di Filippo, es uno de los académicos que considera que la construcción de una definición legal es necesaria. Según el autor, pese a que existe un grupo de académicos (como Baxter, Higgins, Flory, Levitt y Dugard), escépticos a la remota posibilidad de construir una definición legal del término, lo cierto es que esta “can avoid some supposed difficulties related to the political dimension in which this phenomenon is undoubtedly located”.²¹⁶

Ante la innegable delegación de la tarea de definir el terrorismo en cabeza de los Estados, la española Yamila Fakhouri, considera que ello, aunado a los diversos ámbitos jurídicos y culturales en que opera cada uno de esos ordenamientos jurídicos, hace aún más difícil el consenso sobre la definición a nivel internacional, pues los Estados ni siquiera tienen claro el patrón general que deben seguir a la hora de tipificar el (los) delito (s) de terrorismo.²¹⁷ Refiere la autora que, fruto de la no-definición en el plano internacional, los Estados han creado una serie de listas o catálogos que son elaborados por funcionarios de las ramas ejecutiva o judicial, sin que éstas pasen por manos del legislativo, que se encargan de determinar qué o quienes serán considerados como terroristas, lo cual pone en entredicho principios fundamentales del Derecho penal como el principio de legalidad, lo que desemboca en una lucha antiterrorista poco efectiva.²¹⁸

Para algunos, **la definición no dejaría de ser superflua** por encontrarse tales conductas delictivas ya castigadas dentro de otras figuras, tanto en el derecho internacional como en los derechos nacionales. Estas conductas resultarían subsumibles en los crímenes de lesa humanidad y/o en los crímenes de guerra. En relación con los primeros cabría afirmar, no obstante, que habría, al menos, un elemento que difiere; en relación con los segundos habría que matizar el alcance de tal crimen.

Otros, generalmente desde las filas de los Estados más poderosos, que prefieren la discrecionalidad que les otorga el manejo del tema desde el plano político a la atadura que supone una regulación jurídica, que podría jugar en su contra en el caso concreto, argumentan que **la misma no sería necesaria por considerar que, en definitiva, todo el mundo sabe lo que es el 'terrorismo' cuando lo tiene delante.**²¹⁹ (Negrilla fuera de texto).

Por ende, tal como mencionábamos líneas atrás, generalmente son los Estados poderosos los que se rehúsan, directa o indirectamente, a alcanzar una definición legal internacional, lo cual advierten como una amenaza para su hegemonía política en la

²¹⁶ Di Filippo, “*The Definition(S) of Terrorism in International Law*”, 5-6.

²¹⁷ Fakhouri, “*¿Qué es el terrorismo?*”, 71.

²¹⁸ *Ibid.*, 70.

²¹⁹ *Ibid.*, 76.

determinación de qué se criminaliza y qué no, en relación con el terrorismo. Pero, a ello se suma que, la ausencia de una definición internacional de terrorismo, afecta notoriamente la eficacia de la lucha contra el mismo, por la correlativa carencia de legalidad y seguridad jurídica²²⁰.

Por su parte, Ben Saul, afirma que la diversidad de definiciones a nivel nacional no puede sustentar ningún argumento serio de que haya un consenso global convergente sobre una definición o crimen consuetudinario de terrorismo basado en la práctica nacional²²¹. Por el contrario, la falta de acuerdo es latente en la comunidad internacional, tanto que ha llevado a que los Estados persigan la adopción de una convención o tratado internacional (*Draft Comprehensive Convention*) que unifique y defina, de una vez por todas, la legislación nacional e internacional del terrorismo, pero que, no se logra perfeccionar, debido a la gran cantidad de asuntos que generan controversia.

El desacuerdo sobre la definición va mucho más allá de las disputas técnicas sobre los borradores de tratados, y se trata, entonces, de argumentos doctrinales, ideológicos y jurisprudenciales, sobre quién está autorizado para ejercer violencia, contra quién y por qué motivos²²². Para el autor, definir el terrorismo no es un objetivo fácil, por razones ideológicas y políticas, pero también por las asombrosas dificultades técnicas de la definición; no hay claras líneas divisorias entre el terrorismo y otros tipos de violencia política; y, el debate sobre la definición del terrorismo, lo es también sobre la clasificación de la violencia política, por tanto, el profesor australiano estima que el análisis se debe centrar en las circunstancias bajo las cuales es legítimo usar la violencia para fines políticos²²³.

Más que ser un precursor oficial de la definición, Saul reconoce que el término terrorismo actualmente tiene unas consecuencias (en concreto legales) que no pueden ser ignoradas²²⁴ y, por ende, es inminente la necesidad de definir qué se va a entender nacional e internacionalmente por terrorismo. A la fecha, la preocupación por la definición, se ha centrado en aspectos técnicos, cuando, en realidad, debería enfocarse

²²⁰ Ibid.

²²¹ Ben Saul, 2011, "Legislating from a Radical Hague: The United Nations Special Tribunal for Lebanon Invents an International Crime of Transnational Terrorism", The University of Sydney Law School Legal Studies, mayo 27.1-24. doi:10.1017/S0922156511000203, 7-8.

²²² Ben Saul, "*Defining Terrorism in International Law*", (Oxford: Oxford University Press, 2008), 3.

²²³ Ibid., 5.

²²⁴ Ibid.

en por qué el terrorismo debería ser internacionalmente criminalizado²²⁵. Una vez se alcance el consenso en cuanto a qué se considera nocivo del terrorismo, será más fácil progresar en la definición de los elementos característicos de los actos terroristas, de una manera suficientemente precisa²²⁶.

Para el autor, como con otros crímenes, “there is nothing intrinsically criminal about terrorism (as opposed to the physical criminal acts that it often comprises), which is situated in its own historical and political context”²²⁷, precisamente por ello, es necesario el consenso sobre qué reprochar o por qué criminalizar el terrorismo. Igualmente, “the absence of a definition also makes it difficult to resolve disputes about whether particular persons or groups qualify as terrorist”²²⁸. Además, vale tener en cuenta que no es la existencia de un elemento físico o material de carácter internacional lo que atrae la jurisdicción internacional, sino la enorme naturaleza de los intereses afectados y, precisamente por ello, “conduct need not threaten peace and security to constitute an international crime, where such conduct infringes international values”²²⁹.

El fundamento de una definición depende del propósito de la misma, por lo que, comprendiendo el tipo de fenómeno de que se trata, el énfasis aquí debe centrarse en una definición de Derecho penal Internacional, más que en otras ramas del Derecho como serían el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho internacional de los Derechos Humanos, la reglamentación del uso de la fuerza, la normatividad sobre refugiados, o la ley de extradición.²³⁰ Igualmente, si bien hay autores como Bassiouni, que consideran la criminalización autónoma del terrorismo, innecesaria, debido a que podrían aplicarse las leyes existentes, así como que algunos de los regímenes anteriormente mencionados podrían resultar aplicables (v.gr. el DIH o el DIDH)²³¹, para Ben Saul,

It is preferable to establish terrorism as a separate category of international (or transnational) crime, not coupled to the restrictive conditions of war crimes (requiring an armed conflict) or crimes against humanity (requiring widespread or systematic acts). Discrete categorization would also preserve the distinct moral condemnation attached to terrorism by the international community.²³²

²²⁵ Ibid., 10.

²²⁶ Ibid., 11.

²²⁷ Ibid., 13.

²²⁸ Ibid., 49.

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Ibid.

²³¹ Ibid., 24 -25.

²³² Ibid., 26.

Ahora bien, las dificultades existentes en relación con la obtención de la definición unificada, no equivalen a afirmar que el terrorismo es inherentemente indefinible, pues la comunidad internacional, con anterioridad, se ha puesto de acuerdo para criminalizar otras conductas, pese a las distintas inclinaciones ideológicas y políticas de los respectivos Estados, lo cual demuestra que alcanzar ese consenso sí es posible, incluso cuando ello supone una interferencia en la soberanía de la jurisdicción penal estatal.²³³

Dentro de las ventajas de una definición, el profesor plantea, entre otras, que (i) esta ayudaría a diferenciar la violencia política de la privada, asegurando una respuesta internacional más calibrada a los diferentes tipos de violencia; (ii) a confinar el marco de acción del Consejo de Seguridad que, desde el 11 S, ha alentado a los Estados a perseguir medidas contraterroristas unilaterales y excesivas; (iii) tratar al terrorismo como una categoría criminal autónoma, simbólicamente reconoce y protege valores e intereses internacionales fundamentales; (iv) reducir el mal uso unilateral del término por parte de los gobiernos contra sus adversarios políticos y en formas que verdaderamente vulneran los Derechos Humanos; (v) ayudaría a limitar los peores excesos; (vi) la definición podría crear una interpretación constructiva que de manera satisfactoria, exprese los sentimientos emocionales y normativos de apego por el término, pero que al mismo tiempo proteja a aquellos acusados de terrorismo de ser señalados como personificaciones ilimitadas del mal; (vii) proveer una estrategia de apalancamiento y un enfoque crítico en los debates públicos sobre los actos que constituyen terrorismo.²³⁴ Así, los elementos principales que debería contener una definición de terrorismo que pretenda reflejar, de manera fiel, el consenso internacional sobre lo que es reprochable del terrorismo, serían los siguientes²³⁵:

Los medios y métodos prohibidos. Los actos de terrorismo deben consistir en una violencia seria o grave, y si se acepta que el terrorismo viola los Derechos Humanos, entonces ello debe verse reflejado, por ejemplo, al prohibir la violencia grave que pretenda causar la muerte o heridas graves a la integridad personal. Las amenazas de cometer este tipo de actos, deberían constituir un delito u ofensa auxiliar, secundario, con penas menos duras, en lugar de ser tipificadas como actos terroristas en sí mismos considerados.²³⁶

Los propósitos o motivos prohibidos. No bastará con decir que el fin del ofensor es ‘intimidar a una población, o coaccionar a un gobierno u organización

²³³ Ibid., 16.

²³⁴ Ben Saul, “*Defining Terrorism in International Law*” (Oxford: Oxford University Press, 2008), 10-68.

²³⁵ Ibid., 59.

²³⁶ Ibid.

internacional para hacer o dejar de hacer algo', porque así, sería cuestionable por qué esos actos no se conciben mejor dentro de los crímenes de intimidación o coacción (*compulsion*) existentes en algunas legislaciones nacionales. Por eso, es aceptable la solución de la Unión Europea, al exigir que el fin sea: intimidar *gravemente* a la población, o coaccionar *excesivamente* a un gobierno u organización internacional; incluso, podría reemplazarse la palabra *intimidación* por '*infundir terror* a una población civil'. Con ello, la presencia de un motivo público, distingue al terrorismo de la violencia privada que también incluye la intimidación de la población o la coacción al gobierno.²³⁷

La amenaza contra la paz o la seguridad: elemento internacional. Aceptándose que el terrorismo vulnera estos bienes jurídicos universales, entonces la definición debería limitarse a aquellos actos que efectivamente vulneren los mismos. Si la regulación internacional del terrorismo está limitada a los actos terroristas internacionales, entonces el elemento internacional de las conductas debería abarcar las distintas formas en las que el terrorismo puede afectar los intereses internacionales, incluyendo aquellas situaciones en las que el acto toma lugar en más de un Estado, o tiene efectos en otros Estados, cuando afecta a nacionales de más de un Estado o a personas internacionalmente protegidas, o cuando el perpetrador es un extranjero.²³⁸

Significado textual: generar terror o miedo extremo. La definición, por un asunto lingüístico, no puede alejarse del significado original del término. Por ende, debería contener el elemento de la 'intención de crear un Estado de terror' o 'de provocar Estado de terror', en personas particulares, grupos de personas, o el público en general. Por *terror* se entiende la causación de *miedo extremo*, el cual tiene consecuencias psíquicas científicamente demostradas, por lo que la etiqueta de 'terrorista' se debe reservar exclusivamente para aquellos que, en efecto, logren esas consecuencias psicológicas en otras personas.²³⁹

Situaciones exceptuadas. En una eventual definición consensuada, deberá hacerse referencia explícita a aquellas situaciones o actos que se entienden excluidos del ámbito de aplicación del terrorismo. Son tres las situaciones que generan mayor desacuerdo: la inclusión de los grupos de liberación nacional, el terrorismo de Estado y los actos constitutivos de terrorismo en los conflictos

²³⁷ Ibid., 60-61.

²³⁸ Ibid., 62.

²³⁹ Ibid., 62- 63.

armados. Para el autor, el DIH es el andamiaje normativo apropiado para tratar con todos los conflictos relacionados con grupos de liberación o auto-determinación nacional, así como para las rebeliones internas que llegaren al nivel de un conflicto armado. Dadas las especiales prohibiciones de terrorismo en el conflicto armado bajo el DIH, es por lo tanto apropiado excluir los actos cometidos en conexión con un conflicto armado internacional o nacional, siendo irrelevante que se trate de fuerzas estatales o no estatales. Y, cuando el terrorismo se comete en tiempos de paz (o en situaciones no cubiertas por el DIH), en aras de mantener simetría moral y ampliar su legitimidad, la definición debería cubrir los actos tanto de los oficiales del Estado como de los actores no estatales.²⁴⁰ Adicionalmente, deberán excluirse todos aquellos actos de defensa, protesta, disenso, o acción industrial que no pretenden causar la muerte ni daño corporal, ni un grave riesgo para la salud pública o la seguridad, sino que suponen actos de destrucción a la propiedad, que si bien exceden los límites de la libertad de expresión y afectan el orden público, no obstante, se quedan cortos a la hora de ser catalogados como actos terroristas.²⁴¹

Causales de justificación. Se trata de los casos de violencia ilegal pero justificable, que puede presentarse, por ejemplo, en las rebeliones al interior de un Estado, que no trascienden sus fronteras. En tales casos, deberá tenerse en cuenta la posibilidad de excusar la conducta y mitigar las penas para ella, cuando fuere cometida en defensa colectiva de los Derechos Humanos. Pero, lo que sí no podría estar justificado, de ninguna manera, es el asesinato u homicidio instrumental de civiles no peligrosos, incluyendo el hecho de matar para satisfacer las pasiones religiosas.²⁴²

Así entonces, como reflejo de la adopción de los anteriores elementos, Ben Saul propone la siguiente definición, la cual (i) recoge los principales juicios normativos sobre lo que está mal del terrorismo, presentes en la comunidad internacional, a la vez que (ii) minimiza la interferencia en la ley existente sobre los conflictos armados; (iii) asegura que la etiqueta de terrorista se reserve para los casos más graves de violencia política injustificada, así como (iv) evita que el poder simbólico del término sea diluido o erosionado, al proveer una aplicación limitada²⁴³:

²⁴⁰ Ibid., 63.

²⁴¹ Ibid., 65.

²⁴² Ibid., 64.

²⁴³ Ibid., 66.

- (1) Any serious, violent, criminal act intended to cause death or serious bodily injury, or to endanger life, including by acts against property;
- (2) where committed outside an armed conflict;
- (3) for a political, ideological, religious, or ethnic purpose; and
- (4) where intended to create extreme fear in a person, group, or the general public, and:
 - (a) seriously intimidate a population or part of population, or
 - (b) unduly compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.
- (5) Advocacy, protest, dissent or industrial action which is not intended to cause death, seriously bodily harm, or serious risk to public health or safety does not constitute a terrorist act.²⁴⁴

3.3. Conclusión

La falta de consenso sobre qué es el terrorismo no sólo se evidencia en las disposiciones de derecho interno de los Estados, los convenios regionales o los tratados internacionales, sino que también se hace latente dentro de la doctrina jurídica internacional. En este capítulo, expusimos distintas posturas de algunos académicos interesados en el tema, las cuales reflejan la polarización de las mismas, siendo unas partidarias de la adopción de una definición legal consensuada, y otras, claramente precursoras de que esa idea resulta innecesaria, superflua o inviable.

En general, los estudiosos del tema, advierten que son los Estados individual o regionalmente considerados los que, en últimas, han proporcionado distintas definiciones del terrorismo al interior de sus ordenamientos jurídicos, puntualizando aquellas conductas que deciden sancionar según los intereses en juego. Ante esta situación, es evidente que las definiciones existentes son disímiles y variadas, en el sentido que reflejan los intereses particulares de quien las emita. Para algunos, v.gr. para la española Yamila Fakhouri, los Estados potencia se aprovechan de esta situación para evadir hacerle frente al consenso sobre la definición y, en consecuencia, propiciar la adopción de medidas administrativas y judiciales, como las listas de terroristas, que desconocen, de alguna forma, el principio de legalidad y flanquean la seguridad jurídica. El monopolio del uso del terrorismo como una forma de violencia, no se encuentra en cabeza de los actores no estatales, sino que, el Estado, en muchas ocasiones, también perpetra actos terroristas, por lo que resulta lógico que a ellos les interese que la definición legal del término excluya el terrorismo de Estado.

²⁴⁴ Ibid.

Puede concluirse, además, que las entidades o cuerpos colegiados de carácter internacional, como el Consejo de Seguridad, en lugar de llevar las riendas en la 'regulación' del terrorismo, pueden, por el contrario, entorpecer la misión, al hablar autoritariamente sobre una cuestión que carece incluso de definición. Muestra de ello es la Resolución 1373 expedida por aquél, en la que, si bien se establece una serie de obligaciones para los Estados, no se adopta, en ningún momento, definición alguna del terrorismo, por tanto, resulta cuestionable referirse con tal propiedad a un asunto tan importante, careciendo de elementos indispensables para ello como lo es su definición.

Ante la pregunta sobre si el terrorismo existe en tiempos de guerra como en momentos de paz, coincide la doctrina al afirmar que el terrorismo tiene lugar tanto dentro de un conflicto armado como ante su inexistencia. Lo anterior, entre otras cosas, ha llevado a algunos académicos a considerar que el quid de la discusión no está en la definición del terrorismo sino en la determinación de sus excepciones (v.gr. Cassese, Saul).

Ben Golder y George Williams, por ejemplo, manifiestan que es preciso que se llegue a un consenso sobre una definición del término terrorismo en el plano internacional, la que se debe caracterizar por reproducir un enfoque general y no específico, en el sentido que debe existir una normativa universal, que contemple todos los supuestos posibles, en lugar de un conjunto de pequeñas regulaciones que se ocupen de aspectos concretos. En igual sentido, para el profesor Ben Saul, si bien es preferible una definición general, no obstante, parece necesario incluir elementos enumerativos, de manera que el concepto no termine siendo demasiado vago, en lo cual coincide con Golder y Williams. Por el contrario, Grozdanova sostiene que quizá, la solución a la falta de definición, es aceptar una cuasi-definición de terrorismo no codificada y no reconocida formalmente.

Si bien Hickman y Saul coinciden, por ejemplo, en que una de las causas principales del desacuerdo es eminentemente política, lo cierto es que estos dos autores sostienen tesis contrarias, bajo el entendido que, para el primero, el terrorismo constituye una directa ofensa al derecho internacional consuetudinario o a la costumbre internacional, mientras que, para el segundo, no puede afirmarse que exista un consenso sobre la existencia de una conducta o concepto consuetudinario generalmente aceptado. En igual sentido, Hickman sostiene que la definición es innecesaria pues ya se puede trabajar con lo existente, mientras que Saul insiste en las ventajas que acarrearía ponerse de acuerdo en unos puntos fundamentales. Ahora, a juicio del tratadista Upendra Acharya, el punto crítico al momento de precisar el término de terrorismo corresponde a la táctica utilizada de manera reciente en las relaciones internacionales, en donde una parte cataloga a la otra de terrorista sin más (*labeling problematique*). Acharya defiende una definición inclusiva que contenga de manera

inevitable ciertos actos terroristas desplegados por actores no estatales, por Estados fallidos y en vía de desarrollo, así como por Estados poderosos.

Por su parte, autores de lengua hispana, como Juan Ramón Martínez Vargas, consideran que el consenso existente en la comunidad internacional gira en torno a la deficiencia que genera la ausencia de una definición legal del terrorismo, que sea vinculante y obligatoria. No obstante, el autor reconoce que a lo largo de estos años tal definición se ha ido construyendo progresivamente y que, por tanto, podría formalizarse con el paso del tiempo.

De nuevo, Ben Saul, reconoce que el término terrorismo tiene unas consecuencias que no pueden ser ignoradas y, por ende, es inminente la necesidad de definir qué se va a entender nacional e internacionalmente por éste. Para el autor, como no hay nada intrínsecamente criminal en la palabra terrorismo, es fundamental definir qué se considera malo, dañino o nocivo del terrorismo, en aras de lograr una definición universal. Para él, la eventual criminalización del terrorismo es efectivamente un asunto del Derecho penal internacional, más que del Derecho internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario o cualquier otro campo del Derecho. No piensa lo mismo Bassiouni, al considerar que una regulación específica y autónoma del terrorismo deviene innecesaria, pues resultan aplicables disposiciones existentes como las del DIH o el DIDH.

Son varios los llamados a limitar los significados o interpretaciones del término, de manera que se garantice una sanción al comportamiento reprochado, pero también se adopte una protección al ofensor, de manera que no cualquiera sea degradado al estigma del enemigo. Sin embargo, no todos comparten tal aseveración, por ejemplo, Jakobs, promueve la diferenciación en el trato jurídico a los terroristas, ya que estos no pueden ser igualados a los ciudadanos.

Con todo, es evidente la falta de consenso, incluso entre los académicos, en relación con qué elementos incluir en una posible definición, así como en la necesidad de la misma, junto con las cuestiones respecto de las que el terrorismo difiere o es afín, por lo que, todo esto, en últimas, pone de presente el *statu quo* de este fenómeno transnacional, que, sin duda, reclama la mayor atención y preocupación posible.

4. CONCLUSIONES. HACIA LA NECESIDAD DE UNA DEFINICIÓN

El 11 de septiembre de 2001 marcó un quiebre en la comunidad internacional. De hecho, esa fecha significó la consolidación de un fenómeno que, si bien existía desde los años 20 y 30, cobró más relevancia con los atentados a las torres gemelas de Nueva York. Desconcierto, miedo, inseguridad, intranquilidad, temor, son algunos de los sentimientos encontrados en la comunidad estadounidense, víctima de tal suceso. Sin embargo, los estragos del 11 S cruzaron las fronteras y, desde entonces, todos los Estados, las organizaciones internacionales y regionales, los grupos de interés, los foros y cumbres mundiales, así como los individuos a lo largo del planeta, sintieron como propio tal sufrimiento, con lo que se desató, lo que hemos llamado la era contraterrorista.

Sin duda, el terrorismo acapara la atención, en grandes proporciones, de los Estados Unidos, la ONU, la Unión Europea, los países islámicos y, en general, de toda la comunidad internacional, por tratarse de una amenaza contra la paz y la seguridad, y revestir importancia social y política.²⁴⁵ Lo anterior se evidencia en los 19 tratados internacionales que se han celebrado en las últimas décadas, junto con los otros tantos convenios regionales sobre la materia; en las reiteradas resoluciones de la ONU, el activismo legislativo en los ordenamientos jurídicos nacionales y en la literatura académica sobre el terrorismo.

Como sostiene Ben Saul, la naturaleza espectacular de los actos terroristas, la vulnerabilidad de los objetivos civiles, la frecuente victimización de Estados Unidos e Israel, y la publicidad masiva en medios de comunicación, han delineado un poderoso discurso de pánico público y ansiedad internacional en torno al terrorismo.²⁴⁶ De hecho, quienes más temen al terrorismo, son al mismo tiempo quienes responden de manera más fuerte a éste.²⁴⁷ Tortura, ejecución de sospechosos, detención preventiva, ejecutiva o ilegal, sufrimiento, restricción o desconocimiento de garantías procesales, inexistencia de revisión judicial, son algunas, entre otras formas, de responder ante la amenaza a la paz y seguridad internacionales que supone el terrorismo.²⁴⁸ Incluso, la necesidad de contrarrestar los efectos y los sujetos que cometen actos de terrorismo, lleva a que se excepcionen o se deroguen los Derechos Humanos bajo el amparo de los Estados de excepción; así como conduce a que los jueces se vean presionados para emitir siempre una condena en los casos de terrorismo.²⁴⁹

²⁴⁵ Ben Saul, "Conclusion: The Promise of Restraint", en *Defining Terrorism in International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2006), 317.

²⁴⁶ *Ibid.*, 314.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ *Ibid.*, 316

²⁴⁹ *Ibid.*

Ante la magnitud, universalidad e importancia del fenómeno, las respuestas al terrorismo son de todo tipo: legislativas, ejecutivas, administrativas, transnacionales, nacionales; pero, sin duda, la respuesta por excelencia está dada por el Derecho penal. Lo anterior pareciera poner de presente una concepción del terrorismo según la cual, aquel es un fenómeno tan grave, que la única y última opción es la penal, por lo que la sanción para el terrorista debe ser, de cualquier manera, la pena de prisión. Con ello, no solo se cae en lo que podría concebirse como populismo punitivo, sino que se ponen en riesgo los principios fundamentales del Derecho penal: “while the threat of terrorism may justify some modifications to regular criminal process, there is also a risk that rational principles of criminal law may be strained by reactive or emotive responses wrought by political pressures on governments”²⁵⁰.

El terrorismo es entonces, un fenómeno mundial que interesa a todos y cada uno de los seres humanos y que, por tanto, debemos combatir en conjunto. Pese a este generalizado reconocimiento o común aceptación del daño que causa el terrorismo, en realidad, nos referimos a él abiertamente como si todos supiéramos a qué hacemos referencia cada vez que mencionamos la palabra, pero, lo cierto es que, por ejemplo, la acepción del término de un estadounidense puede ser divergente de la de un iraní. Fue precisamente esa cuestión, la que nos llevó a indagar por el significado de terrorismo y, después de abordar el problema de la definición legal desde diversas aristas, esto es, desde el plano internacional, regional y nacional, es dable concluir que hoy en día no existe una definición unificada del término en la comunidad internacional institucional, sino que, por el contrario, se trata de una multiplicidad de acepciones que varían según los intereses concretos de quien la emite.

Se percibe una evasión de la definición, de manera generalizada, bajo el entendido que, el común denominador es remitir a alguno (s) de los 19 instrumentos internacionales sobre la materia, con lo cual, los demás operadores jurídicos, bien sean internacionales o nacionales, no se toman en serio la tarea de definir el término, pues a lo sumo, se limitan a dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas a través de la enunciación de una lista de conductas o, como dijimos previamente, la remisión a otros tratados o instrumentos jurídicos internacionales. La indefinición del terrorismo persiste, pues este es un concepto que genera mucha controversia, por lo que, para superarla, se debe resolver en un primer momento qué se considera reprochable u objetable del terrorismo²⁵¹, para luego establecer los elementos a incluir en la definición, como lo es, el tipo de violencia política que se quiere sancionar, los bienes jurídicos a proteger, la naturaleza de los actores que perpetran los actos terroristas, etc. En este punto, es importante aclarar si debiera incluirse o no al Estado y/o a los grupos de liberación nacional como sujetos activos del delito de terrorismo. Por otro lado, debe

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Ibid., 317.

diferenciarse los actos de terrorismo desplegados en tiempos de paz de aquellos ocurridos con ocasión de un conflicto armado o guerra, para poder aplicar la normatividad adecuada, ya que, en este último caso debe regir el Derecho Internacional Humanitario. Otro asunto que genera debate, es si la Corte Penal Internacional sería competente para judicializar los delitos de terrorismo, ya que, en la actualidad carece de tal competencia.

Los diversos tratados internacionales y pronunciamientos de las Naciones Unidas, exigen de manera imperativa a los Estados implementar un sinnúmero de medidas en las legislaciones internas para luchar contra el terrorismo, sin consagrar previamente una definición del término a combatir. De hecho, en ninguno de los tratados sectoriales se hace referencia específica a los actos terroristas, además, las disposiciones principales de estos instrumentos nunca se refieren a los términos terrorismo o terrorista, por el contrario, muchos de los tratados requieren a los Estados para que prohíban y castiguen en sus legislaciones internas ciertos actos, sin exigir como elemento del delito, prueba de un motivo político o de la causa que subyace a la realización de la conducta, o la intención de intimidar o aterrorizar.²⁵²

Lo anterior, pone en evidencia una lucha desplegada contra un fenómeno totalmente desconocido e indefinido hasta el momento, situación que quizá se ve reflejada en las acciones tan limitadas e ineficaces que impiden ponerle fin a este tipo de violencia que atemoriza al mundo entero. Además, no existe una directriz categórica en el plano internacional sobre qué entender por terrorismo, lo que conlleva a la abierta interpretación por parte de los Estados de las disposiciones fragmentadas y *ad hoc* consagradas en el marco legal sobre el terrorismo, lo que a su vez se traduce en una masiva violación de Derechos Humanos e interferencia injustificada en la esfera privada de las personas, en nombre de la lucha contra el terrorismo.

En esta línea, se evidencia una clara regresión en materia de Derechos Humanos en la nueva legislación antiterrorista y terrorista a escala mundial. Los ordenamientos jurídicos internos expiden normas cada vez más restrictivas, incluyendo en la tipificación del delito de terrorismo una gran cantidad de verbos rectores y de acciones que, en principio, se creería, no constituyen actos de tal categoría, v.gr. huelgas sindicales y disidencia. En este sentido, se habla últimamente de Derecho penal del enemigo en el tratamiento del fenómeno. “Así pues, se trata a los infractores no como ciudadanos, sino como enemigos, como meras fuentes de peligro, cueste lo que cueste. Mediante este tipo de normas-ya existentes en el ordenamiento actual- el Estado no habla con sus ciudadanos, sino amenaza a sus

²⁵² Ben Saul, “Attempts to Define ‘Terrorism’ in International Law”, *Netherlands International Law Review* 52, n° 1, (2008): 1.

enemigos”.²⁵³ Esa descripción encaja en los lineamientos del terrorismo de Estado, en la medida en que este utiliza de manera paradójica el terror en las acciones contraterroristas. “En suma, existe un exceso de euforia respecto a la persecución del terrorismo, este es utilizado eficientemente como fortín político: para tal fin, se llega al empleo del Derecho penal del enemigo, que de conformidad con Cancio Melia es una muestra del debilitamiento del ordenamiento jurídico, el cual entra en una situación de pánico y, además, no elimina ni disminuye los delitos que pretende combatir”.²⁵⁴

La mencionada inexactitud del término terrorismo representa una trasgresión rotunda al principio de legalidad y de taxatividad, ya que las leyes que consagran el delito de terrorismo están lejos de ser precisas, lo cual desemboca en inseguridad jurídica y en violación al principio de igualdad en la aplicación de las leyes penales. Lo anterior, abre un espacio para que los países implementen Estados de excepción de manera frecuente en la práctica, adoptando así medidas penales temporales, para posteriormente ser incorporadas de manera permanente en el ordenamiento jurídico interno, debido a la legitimación automática que le dan las ramas del poder público y por el carácter salvador y mitigador que se le da a las políticas antiterroristas, de manera tal que el que se atreva a cuestionarlas, será estigmatizado por tener la etiqueta de amigo, colaborador o defensor de terroristas.²⁵⁵ Así las cosas, la comunidad internacional está llamada a combatir esa ilegalidad en la cual se encuentra inmersa, al alcanzar un consenso sobre el concepto legal de terrorismo, para que pueda ser castigado quien realmente comete ese delito.

Indudablemente los Estados son los responsables de crear una aproximación de terrorismo bastante amplia, vaga y adaptable a las coyunturas sociales y políticas, de manera tal que sea susceptible de ser moldeada según los planes de acción antiterroristas del gobierno de turno. Así, el terrorismo es también una interpretación del Estado de los distintos ataques terroristas perpetrados a lo largo de la historia.²⁵⁶ Dicho de otro modo, se ha estatizado²⁵⁷ el fenómeno del terrorismo, creando un sentimiento de tranquilidad en la población a costa de una reducción del ámbito de aplicación de los Derechos Humanos de los ciudadanos.

A pesar de la existencia de diferentes disposiciones de la ONU que indican que se debe combatir el terrorismo dentro del marco de la legalidad, muchos Estados hacen caso omiso a

²⁵³ Torres Vásquez, “El concepto del terrorismo, su inexistencia o inoperancia: la apertura a la violación de Derechos Humanos”, 83-84.

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ Ibid.

²⁵⁶ Niño González, *El terrorismo como régimen internacional subterráneo: más allá de una lógica convencional*, 51-2.

²⁵⁷ Ibid.,52.

esto (v.gr. Estados Unidos y Reino Unido), lo cual ocurre por la desconfianza en dichas disposiciones internacionales o porque se cree que son insuficientes para proteger sus intereses particulares. Por lo tanto, se constata una desviación del ámbito internacional al estatal.

De igual forma, las convenciones internacionales que regulan el terrorismo se enfocan en desarrollar las distintas modalidades y manifestaciones de este, pero no existe, a la fecha, un tratado internacional que regule de manera general y comprensiva el asunto del terrorismo. Sólo uno de los 19 tratados internacionales existentes, marcó la diferencia al consagrar su propia definición de terrorismo y fue el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999.

Precisamente, ante la trascendencia y repercusión del fenómeno del terrorismo, así como la ausencia de unificación, desde 1996 al interior de la ONU, se debate un proyecto de Convención General sobre el terrorismo internacional (*Draft Comprehensive Convention on International Terrorism*), para tratar de concertar lo que sería un tratado internacional, de carácter general, universal y complementario del ordenamiento jurídico internacional existente sobre el terrorismo. Pero, lo cierto es que aún no se llega a un acuerdo porque subsisten discusiones alrededor de temas específicos, como la inclusión del terrorismo de Estado, en especial, los actos deliberados u oficiales que actualmente están por fuera del espectro de la Convención.²⁵⁸ También, y quizá la discusión más importante, versa sobre la inclusión de los grupos de liberación nacional en la categoría de terroristas. Igualmente, genera debate la distinción entre el terrorismo en tiempos de guerra y el terrorismo en tiempos de paz, pues, al parecer, resulta obvio que, en el primer caso, ya existe normatividad aplicable, como lo es el DIH. Finalmente, persiste el desacuerdo en lo que concierne a la relación entre este nuevo convenio y los tratados sectoriales existentes, por lo que aún queda pendiente definir a qué principio se le dará prioridad en este caso, si al de *lex specialis* o el de *lex generalis*.²⁵⁹

Ahora, es evidente que las prácticas terroristas son contrarias a los propósitos y principios de la ONU por constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, tal como se expuso a lo largo del texto, pese a su esfuerzo por combatir el terrorismo, no ha logrado su cometido pues, por un lado, las resoluciones de la Asamblea General no son vinculantes para los Estados, por lo que su acogida termina siendo voluntaria, aunque, como se advirtió con anterioridad, en algo han contribuido tales resoluciones. Por otro lado, las medidas del Consejo de Seguridad, si bien son obligatorias para los Estados miembros, la

²⁵⁸ Saul, "Attempts to Define Terrorism", 20-6.

²⁵⁹ Ibid.

verdad es que, por la alta politización al interior del órgano, al final, se termina beneficiando a quienes ostentan el poder, que no son otros que sus cinco miembros permanentes, por lo que las directrices del Consejo distan de ser generales e imparciales. Al igual que sucede con los tratados internacionales, persiste la ausencia de una definición unificada al interior de la organización, toda vez que, tanto la Asamblea como el Consejo, tienen puntos de vista independientes, así como, mientras la primera sí se arriesga a elaborar definiciones, el segundo se abstiene, deliberadamente, de desarrollar una definición de terrorismo.

Ahora bien, las organizaciones regionales juegan un rol fundamental en la implementación de las políticas antiterroristas definidas por los tratados internacionales, en el ámbito regional y local. Es así, como tanto la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos se han esforzado por seguir los lineamientos establecidos por la comunidad internacional institucional. Lo anterior se ve reflejado en los tratados regionales que, a diferencia de otros, sí contienen, en algunos casos, definiciones de terrorismo. En el ámbito europeo, solo fue hasta el año 2002 que se logró llegar a un consenso sobre la definición del término con la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo de Europa. En cuanto a los planes de acción sobre la lucha contra el terrorismo, la UE ha sido fiel seguidora de Estados Unidos y reproduce en buena medida las directrices de este país en la legislación europea y, en ocasiones, omite darle cumplimiento a las recomendaciones del Parlamento Europeo²⁶⁰.

Ahora, en el plano interamericano, pese a la poca rigurosidad por parte de los Estados miembros al tratar el tema del terrorismo, la Organización de Estados Americanos procura cumplir con las exigencias establecidas por la ONU desde los 70. La labor de la OEA se ve respaldada, por un lado, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual hace énfasis en el deber de luchar contra el terrorismo conforme a la legalidad, el respeto de los Derechos Humanos y de las instituciones democráticas y, por otro lado, el Comité Interamericano contra el Terrorismo, el cual juega un rol primordial en la observancia de las obligaciones impuestas por el orden internacional y es considerado un modelo para otras organizaciones regionales.²⁶¹

La Convención Interamericana contra el Terrorismo de 2002, la cual fue ratificada por dos de los Estados objeto de estudio en el presente trabajo, esto es, Colombia y Estados Unidos,

²⁶⁰ Consuelo Ramón, “Sobre las exigencias del respeto a los derechos y libertades en la estrategia antiterrorista de la UE. Hacia un modelo europeo de lucha contra el terrorismo”, en *Terrorismo sin fronteras: actores, escenarios y respuestas en un mundo global*, coord. Javier Jordán, Pilar Pozo y Miguel G. Guindo (Pamplona: Thomson Reuters, 2010), 198-9.

²⁶¹ “Terrorismo”, Organización de Estados Americanos, consultada 12 septiembre, 2018, <http://www.oas.org/es/temas/terrorismo.asp>

es el instrumento base en América para la lucha contra el terrorismo, aunque tampoco contiene una definición, sino que se limita a hacer una remisión a convenciones internacionales que regulan manifestaciones específicas de terrorismo. Tal como se mencionó con anterioridad, la situación en el plano nacional no es muy distinta de lo que hasta aquí hemos advertido en relación con la comunidad internacional institucional, bajo el entendido que, pese a la existencia de leyes que criminalizan el terrorismo, persiste el falta de definición y, el Derecho internacional, en muchos casos, no es suficiente para suplir tal deficiencia o, sencillamente, no se le otorga el lugar que debería tener al momento de llenar las lagunas del ordenamiento jurídico nacional.

Some states draw on international law only where there is ambiguity in domestic law, but not where the domestic law is clear or settled. Some invoke international law for protective purposes, to read down excessive or invasive domestic laws in the light of human-rights protections, but not to impose burdens (especially new criminal liabilities) on individuals.²⁶²

Como se ve, el trasplante del Derecho internacional al ordenamiento jurídico de cada Estado, no siempre sucede o no se da de forma completa. En los países analizados se evidenció que, si bien la respuesta penal es la más contundente, se cuenta con todo un andamiaje institucional que incluye medidas ejecutivas, administrativas, policiales y de aduana, tendientes a combatir el terrorismo.

La regla general es la regulación y criminalización del terrorismo como un delito ordinario, a lo sumo, agravado por los fines y las causas empleadas, por lo que no se consagra una definición concreta para el término terrorismo, sino que, se equipara a la de acto terrorista. Aunque estas definiciones no son más que un listado de conductas que no permiten definir o conceptualizar la palabra terrorismo, situación que corroboramos al analizar las legislaciones de EE. UU., Colombia, España y Reino Unido. No obstante, debe destacarse que, por ejemplo, en el caso de EE. UU. sí existe un aparte específico en el que se enuncia una serie de definiciones, todas ellas atinentes al terrorismo, v.gr. terrorismo, terrorismo internacional, actividad terrorista.

En general, las disposiciones de derecho interno son divergentes y no contienen siempre las mismas conductas, causas, fines, modalidades ni sanciones. Incluso, en algunas legislaciones puede no estar presente el requisito de infundir temor por lo que las conductas sancionadas terminan equiparándose a los crímenes ordinarios y el terrorismo entonces no se diferencia

²⁶² Saul, “Legislating from a Radical Hague”, 2.

de otras formas de violencia política.²⁶³ También son pocos los casos en los que se habla de manera independiente y autónoma del terrorismo, por un lado, y el DIH, por el otro.

Una vez analizadas distintas posturas doctrinales, es dable concluir que aquellas resultan polarizadas, toda vez que, algunos académicos son partidarios de la adopción de una definición legal consensuada, mientras que otros, sostienen que la búsqueda de una definición universal de terrorismo resulta innecesaria, superflua o inviable. Lo anterior no obsta para que exista un punto común en la doctrina. En este caso, coinciden unos y otros en que, en últimas, son los Estados los que han proporcionado distintas definiciones del terrorismo al interior de sus ordenamientos jurídicos, puntualizando aquellas conductas que deciden sancionar según los intereses en juego; por lo que aquéllas resultan disímiles y variadas, pues reflejan los intereses particulares de quien las emite.

Fakhouri y Saul entienden que las potencias mundiales se aprovechan de esta situación y se abstienen de contribuir a la unificación, precisamente para superponer sus intereses particulares, así como para desconocer principios y garantías fundamentales como el principio de legalidad, los Derechos Humanos y la seguridad jurídica. Igualmente, quienes ostentan el poder, son los que impiden que se normativice el terrorismo que recae en cabeza del Estado, paradójicamente por ser ellos, en muchas ocasiones, ejemplos vivos de ello. Además, las instituciones internacionales como la ONU, en lugar de llevar las riendas en la regulación del terrorismo, por el contrario, obstaculizan el consenso sobre la definición al establecer obligaciones y parámetros que carecen de sedimento. Por lo que, al final, ni siquiera las organizaciones de Derecho internacional tienen la última palabra en materia de terrorismo.

Dejando de lado aspectos como la delimitación entre el terrorismo en tiempos de paz y la aplicabilidad del DIH a ciertos actos terroristas, así como cuestiones relacionadas con los grupos de liberación nacional o el Derecho penal del enemigo; en general, algunos académicos, v.gr. Cassese y Saul, consideran que el quid de la discusión no está en la construcción de la definición del terrorismo sino en la determinación de sus excepciones. Ahora bien, comprendiendo la cantidad de aristas existentes en la discusión, Golder, Williams, Saul y Acharya, promueven la elaboración de una definición general que comprenda todos los escenarios y derivaciones posibles, en lugar de conformarse con los tratados sectoriales existentes. Sin embargo, para Saul, es recomendable incluir elementos enumerativos, de manera que el concepto no termine siendo demasiado vago. Por el contrario, Grozdanova sostiene que quizá, la solución al falta de definición, es aceptar una

²⁶³ Ibid., 269.

cuasi-definición de terrorismo no codificada y no reconocida formalmente. En igual sentido, Hickman y Bassiouni coinciden al considerar que una regulación específica y autónoma del terrorismo deviene innecesaria, ya que resultan aplicables los instrumentos y disposiciones existentes como el Derecho Internacional Humanitario o el Derecho internacional de los Derechos Humanos.

Si bien Hickman y Saul coinciden, por ejemplo, en que una de las causas principales del desacuerdo es eminentemente política, lo cierto es que estos dos autores sostienen tesis contrarias, bajo el entendido que, para el primero, el terrorismo constituye una directa ofensa al derecho internacional consuetudinario, mientras que, para el segundo, no puede afirmarse la existencia de un concepto de terrorismo en la costumbre internacional. Autores de lengua hispana, como Martínez Vargas, reconocen que a lo largo de estos años tal definición se ha ido construyendo progresivamente y que, por tanto, podría formalizarse con el paso del tiempo.

Saul, reconoce que el término terrorismo tiene unas consecuencias que no pueden ser ignoradas y, por ende, como no hay nada intrínsecamente criminal en la palabra, es fundamental definir, en primer lugar, qué se considera nocivo del terrorismo, en aras de lograr una definición universal. Para él, la eventual criminalización del terrorismo es efectivamente un asunto del Derecho penal internacional.

Todo esto, nos lleva a concluir que, contrario a la creencia generalizada de que en la actualidad existe un consenso sobre el núcleo básico del concepto de terrorismo, compartimos la tesis adoptada por Martínez Vargas, en el sentido que sí existe un consenso en la comunidad internacional institucional, pero sobre la deficiencia que genera la ausencia de una definición legal del terrorismo que sea vinculante y obligatoria. Y es que, una vez analizado de fondo el asunto, es evidente que cada quien entiende por terrorismo lo que mejor le convenga, dependiendo de la calidad del emisor del concepto, esto es, si es un individuo común, un agente estatal o un cuerpo colegiado de una organización internacional.

Se requiere, con urgencia, la adopción de una definición unificada, integral y exhaustiva de terrorismo que sea vinculante y que cubra todas las aristas y supuestos posibles. Así, se evitará que la definición se desvíe hacia un concepto de *doble estándar* o *doble moral*²⁶⁴, bajo el que únicamente sería reprochable el castigo de los actos terroristas desplegados por sujetos no estatales, y no, aquellos cometidos directamente por el Estado.

²⁶⁴ Sami Zeidan, “Desperately Seeking Definition: The International Community’s Quest for Identifying the Specter of Terrorism”, *Cornell International Law Journal* 36, no.3 (2004): 492.

Por ello, lo ideal sería adoptar un tratado internacional general sobre terrorismo, en lugar de continuar en la proliferación de convenios sectoriales. Sin duda alguna, contar con una definición legal de terrorismo le dará un carácter de permanencia y universalidad al término, lo cual permitirá que las medidas tomadas contra este sean más efectivas al lograr un entendimiento unificado del fenómeno en el ámbito internacional, tal como lo manifiesta la Asamblea General.

‘the effectiveness of the struggle against terrorism could be enhanced by the establishment of a generally agreed definition of international terrorism’. In fact, only a legal, internationally agreed upon definition of terrorism can be afforded consistent application because its legal character gives it **permanence, universality and comprehensiveness**.²⁶⁵ (sic.) (Negrilla fuera del texto)

Por lo tanto, una definición de terrorismo en el Derecho internacional, que represente el mínimo entendimiento del término, garantizará que el Derecho penal de las distintas jurisdicciones nacionales, cuente con un punto de referencia para tratar el fenómeno de manera que este logre cierta uniformidad, facilitando así la cooperación internacional.²⁶⁶ En consecuencia, creemos que, delimitar la acepción jurídica del término terrorismo permitirá a los Estados realizar interpretaciones dentro de un marco más restringido, así como delimitar las respuestas que adopten para contener el fenómeno. También, podría facilitar la distinción entre las acciones contraterroristas excesivas - y por tanto ilegales-, de las que se consideran legítimas.²⁶⁷

De hecho, que la Corte Penal Internacional no tenga competencia sobre el delito de terrorismo, se corresponde con el comportamiento de la comunidad internacional de crear una red de legislaciones penales similares que en ocasiones se contradicen y prohíben los diferentes tipos de actos terroristas, en vez de concentrar sus esfuerzos en desarrollar un régimen internacional generalizado. Este patrón de conducta debe cambiar, ya que, alcanzar una definición de terrorismo aceptada universalmente permite armonizar la interacción de la normatividad interna de cada país y, por ejemplo, puede facilitar los procesos de extradición entre Estados.²⁶⁸

An accepted definition would enhance intelligence sharing and international cooperation and permit tighter goal definition in the “war against terrorism,” which might facilitate coalition building and strengthen the legitimacy of the “war.” Imposing sanctions and

²⁶⁵ Zeidan, “Desperately Seeking Definition”, 491-2.

²⁶⁶ Young, “Defining Terrorism”, 26.

²⁶⁷ Ibid., 26-27.

²⁶⁸ Ibid., 81.

criticizing states that support terrorism would attract broader support once a definition of terrorism is established.²⁶⁹

Por otro lado, como fue expuesto a lo largo del trabajo, la Resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad impuso una serie de obligaciones en cabeza de los Estados para criminalizar y combatir el terrorismo pese a la falta de un entendimiento común del tipo de actos y actores a combatir. Así las cosas, las medidas contraterroristas pueden evadirse fácilmente o usarse para cubrir abusos de Derechos Humanos. De hecho, organizaciones de Derechos Humanos reportan de manera ocasional actos de represión contra la oposición política o contra disidentes del gobierno de turno, bajo el pretexto de la lucha contra el terrorismo. Si bien una definición de terrorismo puede no ser correctiva, se tiene certeza que hará más difícil el involucrarse en dichos actos terroristas.²⁷⁰

Es así como definir y criminalizar el terrorismo en el Derecho internacional, proveerá a los Estados de una respuesta alternativa y funcional a este fenómeno político, social y universal, con lo cual se reduciría la adopción de medidas prematuras, desbordadas e ilimitadas. Ante la ausencia de un Derecho sobre el terrorismo en el Derecho internacional público, no se puede dejar la definición a los gobiernos individualmente considerados, como lamentablemente lo ha hecho el Consejo de Seguridad a lo largo de los años, pues ello desemboca en las consecuencias indeseables que se expusieron con anterioridad.

Definition would not merely produce gains at the ‘crude political level’, but could normatively express and articulate the wrongfulness of terrorism through the creation of a new international crime, and restrain excessive national counter-terrorism responses. The term ‘terrorism’ holds powerful sway over public consciousness and, since the 1920s, has been often grappled with by jurists at the international level, suggesting that it captures and describes a phenomenon of some social and political importance.²⁷¹

Una definición general internacional (i) ayudaría a diferenciar la violencia política de la privada, asegurando una respuesta internacional más calibrada a los diferentes tipos de violencia; (ii) a confinar el marco de acción del Consejo de Seguridad que, desde el 11 S, ha alentado a los Estados a perseguir medidas contraterroristas unilaterales y excesivas; (iii) tratar al terrorismo como una categoría criminal autónoma, simbólicamente reconoce y protege valores e intereses internacionales fundamentales; (iv) reducir el mal uso unilateral del término por parte de los gobiernos contra sus adversarios políticos y en formas que verdaderamente vulneran los Derechos Humanos; la definición ayudaría además a (v) limitar

²⁶⁹ Ibid., 31.

²⁷⁰ Ibid., 32.

²⁷¹ Saul, “Conclusion: The Promise of Restraint”, 316-17.

los peores excesos; (vi) podría crear una interpretación constructiva que de manera satisfactoria, exprese los sentimientos emocionales y normativos de apego por el término, pero que al mismo tiempo, proteja a aquellos acusados de terrorismo de ser señalados como personificaciones ilimitadas del mal; la definición permitiría también (vii) proveer una estrategia de apalancamiento y un enfoque crítico en los debates públicos sobre los actos que constituyen terrorismo.²⁷²

Para garantizar lo anterior, en la medida de lo posible, sería necesario que, el acuerdo al que se llegue verse sobre los siguientes puntos. En primer lugar, debe existir claridad en cuanto a qué es el terrorismo y qué son los actos terroristas, de forma tal que no se llegue a la redundancia. En segundo lugar, debería optarse por definir únicamente el terrorismo que tiene lugar en tiempos de paz, toda vez que los supuestos de conflicto armado ya se encuentran regulados por el Derecho Internacional Humanitario. En tercer lugar, si bien se aprecia que es un tema sensible, lo cierto es que, en cuanto a la inclusión de los grupos de liberación nacional en la definición de terrorismo, debe tenerse en cuenta, primordialmente, la intención del autor y los efectos causados. Por el hecho de ejercer el derecho a la autodeterminación, como respuesta a la subyugación, dominación, autoritarismo o a la ocupación extranjera, lo cual, generalmente incluye el alzamiento en armas; no por ello puede llegarse al absurdo de equiparar tales actividades a las conductas terroristas. Si, pese a existir una causa relacionada con la autodeterminación de los pueblos, se observa el móvil de infundir temor, ya no se trata de un ejercicio legítimo de un derecho sino de una violencia injustificada, que, por ende, debe ser sancionada, más aún cuando el objetivo principal se convierte en el ataque a la población civil más que a la institucionalidad del Estado.

En cuarto lugar, se insiste, el terrorismo debe definirse y, por tanto, tipificarse, como un delito autónomo, de manera que el supuesto fáctico de éste se distinga de aquellos contenidos en los delitos ordinarios. A lo sumo, podría incluirse un par de bienes jurídicos protegidos, v.gr. la vida, la integridad personal, pero, sin llegar al extremo de consagrarlos todos, en una sola conducta punible. En quinto lugar, si el terrorismo supone una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, entonces una definición universal debería estar limitada a los actos que efectivamente sean capaces de lograr ese resultado y, por lo tanto, para que un acto sea terrorista, asuntos como las distintas nacionalidades de las víctimas y del autor, deberán tenerse en cuenta.²⁷³ En este sentido, deben excluirse todos aquellos actos o manifestaciones de rebelión o protesta que, pese a exceder un poco las libertades de los individuos, no llegan a causar los mismos efectos que los actos terroristas. Seguidamente, en sexto lugar, será fundamental definir el tipo y alcance de la violencia a sancionar, de manera que, como sucede

²⁷² Ben Saul, "Defining Terrorism in International Law", 10-68.

²⁷³ Saul, "Reasons for Defining and Criminalizing Terrorism", 61.

con los demás delitos existentes, se prevean las respectivas causales de justificación, así como las posibilidades de amnistía y perdón.

En séptimo lugar, deberá definirse con precisión la calidad del autor, el cual debe ser indeterminado, de manera que incluya tanto la comisión de los actos terroristas cometidos por agentes estatales como por actores privados. Además, se debe delimitar las modalidades de la conducta, las causas y fines subyacentes a los actos terroristas. Si bien describir al terrorismo acudiendo a una analogía con la intención de crear terror, se torna en una definición circular, lo cierto es que, el temor al que se hace referencia en este contexto consiste en el miedo extremo que, per sé, implica secuelas psicológicas.²⁷⁴ De esta manera, se evitará confundir el delito de terrorismo con otros crímenes existentes, al hacer hincapié en la gravedad del móvil empleado, lo cual se verá reflejado en los efectos que causa en la población civil (o el gobierno, u organizaciones internacionales) la conducta desplegada por el autor y, por ende, se diferenciaría asimismo de la violencia privada que también incluye la intimidación y/o la coacción²⁷⁵.

Vistas las cosas en el ámbito nacional como comparado es necesario adoptar una definición consensuada. Pero es difícil llegar a un acuerdo cuando existen múltiples obstáculos a la hora de consolidar una definición legal y unificada de terrorismo, como lo es el problema sobre la coexistencia y superposición del marco jurídico internacional sobre terrorismo y el DIH, si se tiene en cuenta que el actual discurso contraterrorista, tanto en el plano doméstico como en el internacional, contribuye a desdibujar las líneas divisorias entre ambos y a crear una imagen adversa del DIH. Así, se detecta que los Estados y la ONU adoptaron la tendencia de catalogar de terrorista (actor ilegal per se) a los grupos armados no estatales que perpetran actos de violencia contra objetivos militares en un contexto de conflicto armado, pese a que, en teoría, esos actos no están prohibidos por el DIH. De igual forma, persiste la preocupación en cuanto a si el reconocimiento de un conflicto armado por parte de un Estado legitima de forma automática los actos terroristas desplegados durante el mismo.²⁷⁶ En este sentido, surge la necesidad adicional de especificar el rol que tendrá el crimen organizado en todo esto, ya que, se entiende, este opera al margen de los conflictos armados, por lo que habrá de delimitarse con claridad las fronteras existentes entre uno y otro concepto.

Otro asunto que genera controversia es la ausencia de un tribunal internacional con competencia para juzgar el crimen internacional de terrorismo -aún no tipificado- así como

²⁷⁴ Ibid., 63.

²⁷⁵ Ibid., 61.

²⁷⁶ College of Europe y CICR. “Terrorism, Counter-Terrorism and International Humanitarian Law”, 17th Bruges Colloquium (2016), 26.

ocurre con los crímenes de guerra, lesa humanidad, genocidio y agresión²⁷⁷. A lo sumo, se evidencia que en la práctica este tipo de violencia sería criminalizada en la medida que sea subsumible dentro de alguno de los delitos aludidos.²⁷⁸ Así las cosas, cabe preguntarse si en un futuro la comunidad internacional institucional decidirá que lo mejor será incluir el terrorismo dentro del crimen de agresión, por este girar en torno al uso ilegal de la fuerza en las relaciones internacionales - elemento también presente en los atentados terroristas-, o si, como se viene sosteniendo a lo largo de este texto, es menester la individualización y tipificación autónoma del mismo.

Sin embargo, autores como Mateus-Rugeles y Martínez-Vargas afirman que “es claro que la conducta constitutiva de terrorismo no tiene impedimento jurídico para ser tipificada como un crimen más de la competencia de la CPI al cumplir con las características propias de los crímenes de derecho internacional”²⁷⁹, las cuales corresponden a la protección de bienes jurídicos tales como la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad, a la presencia de actos de violencia que buscan generar un Estado de zozobra en la población o un peligro colectivo a la vida, la integridad o la libertad de las personas. Además, el crimen de terrorismo cumple con el elemento internacional requerido, ya que el perpetrador del acto terrorista y la víctima pueden ser ciudadanos de diferentes Estados, o esta puede desplegarse en más de un Estado.²⁸⁰ Teniendo en cuenta lo anterior, así como el gran número de tratados existentes sobre la materia, sería importante también definir si y qué tribunal internacional tendría competencia para juzgar el crimen internacional de terrorismo.

En esta línea, si bien existe una aparente convicción estatal de luchar de manera inequívoca contra el fenómeno del terrorismo, en realidad, a ella subyace una preocupación de índole particular, que podría explicar por qué es tan complejo ceder para llegar a un acuerdo. Definir jurídicamente el terrorismo en el plano internacional es una tarea complicada, no solo por los aspectos técnicos y jurídicos que involucra, sino por una cuestión de política, y es que alcanzar esa definición tan deseada implica una renuncia de poderes por parte de los Estados, poderes que no sólo se reducen a la libre tipificación doméstica del terrorismo, sino a establecer políticas contraterroristas que resultan violatorias de Derechos Humanos, pese a ser presentadas como necesarias para la lucha contra el terrorismo, así como la renuncia a la criminalización disímil y desproporcionada. Gran parte de la decisión depende entonces de

²⁷⁷ Andrea Mateus-Rugeles y Juan -Ramón Martínez-Vargas, “Derecho Penal Internacional y Terrorismo: ¿crimen de Derecho Internacional?”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 4, no. 113 (2010): 381-2.

²⁷⁸ Elena Hernández, “La Corte Penal Internacional: un reto contra la impunidad”, *REDUR* 14 (2016): 208.

²⁷⁹ Mateus-Rugeles y Martínez-Vargas, “Derecho Penal Internacional y Terrorismo: ¿crimen de Derecho Internacional”, 393.

²⁸⁰ *Ibid.*, 391.

la transparencia en la voluntad estatal emitida, como de la renuncia, sincera y efectiva, a esos aspectos concretos que atañen a la soberanía. Para que exista una definición de Derecho internacional, tendrá que haber, en alguna medida, un balance entre costos y beneficios, si realmente se busca unir esfuerzos para luchar contra el terrorismo.

En definitiva, el terrorismo no es un concepto indefinible, por lo tanto, se reitera la necesidad de contar con una definición jurídica de Derecho internacional, que permita erradicar, en un primer momento, el tratamiento indiscriminado del fenómeno desde el ámbito estatal según los intereses y posiciones ideológicas particulares. La eventual definición deberá conducir a la unificación y consolidación del entendimiento del término de manera universal, pero también a la determinación de aquellas circunstancias bajo las cuales resulta legítimo usar la violencia para fines políticos²⁸¹, aunque ello suponga una injerencia en la soberanía de los Estados. La definición consensuada deberá consagrarse en un instrumento jurídico internacional que permita impactar no solo al legislador de cada Estado sino a los operadores jurídicos de todas las ramas del poder público, así como a las organizaciones internacionales; pero quizás más trascendental resultaría que esa definición logre permear las relaciones internacionales, de manera que se adopten respuestas homogéneas y se sancione el terrorismo de manera uniforme en cualquier parte del mundo.

²⁸¹ Ben Saul, “Introduction: Concept of Terrorism”, en *Defining Terrorism in International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2008), 5.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES DOCUMENTALES

Artículos de periódico, diarios digitales y revistas

- “Al Qaeda amenaza de nuevo”. *Revista Cambio*, no. 796. (2008): 48-9.
- “Arabia Saudí: la nueva ley sobre terrorismo, nuevo instrumento para reprimir la expresión pacífica”, *Servicio de noticias de Amnistía Internacional*, consultado 7 agosto, 2018. <https://www.amnesty.org/es/press-releases/2014/02/saudi-arabia-new-terrorism-law-latest-tool-crush-peaceful-expression/>
- “CIA Holds Terror Suspects in Secret Prisons”. *The Washington Post*, consultado 6 agosto, 2018, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/11/01/AR2005110101644_2.html
- “Contra una invocación abusiva de la legítima defensa en la lucha contra el terrorismo”. *Di publico.org derecho internacional*, consultado 22 agosto, 2018. <https://www.dipublico.org/104233/contra-una-invocacion-abusiva-de-la-legitima-defensa-en-la-lucha-contra-el-terrorismo/>
- “El asesinato del rey Alejandro I de Yugoslavia”. *Comercio y Justicia*, consultado 12 julio, 2018, <https://comercioyjusticia.info/blog/opinion/el-asesinato-del-rey-alejandro-i-de-yugoslavia/>
- “El yihadismo ha causado más de 600 muertos en la UE desde 2004”. *El País*, consultado 5 septiembre, 2018, https://elpais.com/internacional/2018/03/23/actualidad/1521808456_164582.html
- “Estados Unidos destapa la guerra sucia de la era Bush”. *El País*, consultado 6 agosto, 2018, https://elpais.com/internacional/2014/12/09/actualidad/1418144432_841703.html
- “Israel’s New Counterterrorism Law”. *Lawfare*, consultado 07 de agosto, 2018, <https://www.lawfareblog.com/israels-new-counterterrorism-law>
- “La 13 cumbre de la Cooperación Islámica busca vías de combatir el terrorismo”. *Agencia EFE*, consultada 04 agosto, 2018, <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/la-13-cumbre-de-cooperacion-islamica-busca-vias-combatir-el-terrorismo/10001-2896387>
- “La masacre de atletas judíos en los juegos olímpicos de Múnich fue el paradigma del terrorismo de los años 70”. *Infobae*, consultado 16 julio, 2018. <https://www.infobae.com/america/mundo/2017/09/03/la-masacre-de-atletas-judios-en-los-juegos-olimpicos-de-munich-fue-el-paradigma-del-terrorismo-de-los-anos-70/>

- “Ley antiterrorista: cada país un ejemplo”. *National Geographic*, consultado 02 agosto, 2018. <https://www.nationalgeographic.es/historia/ley-antiterrorista-cada-pais-un-ejemplo>
- “Naciones Unidas y terrorismo”. *France Diplomatie*, consultado 6 septiembre, 2018, <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/defensa-y-seguridad/terrorismo/naciones-unidas-y-terrorismo/>
- “Por una definición de terrorismo”. *El País*, consultado 04 agosto, 2018, https://elpais.com/diario/2002/07/03/opinion/1025647208_850215.html
- “¿Por qué España, por qué Barcelona?”. *RT*, consultado 5 septiembre, 2018. <https://actualidad.rt.com./actualidad/247516-espana-barcelona-terrorismo-yihadista>
- “¿Por qué el terrorismo se ensaña con el Reino Unido?”. *El País*, consultado 5 septiembre, 2018, <https://www.elpais.com.co/mundo/por-que-el-terrorismo-se-ensana-con-el-reino-unido.html>
- “Reino Unido propone tratado de seguridad contra terrorismo”. *Debate*, consultado 5 septiembre, 2018, <https://www.debate.com.mx/mundo/Reino-Unido-propone-tratado-de-seguridad-contra-terrorismo-20170916-0370.html>

Artículos de revistas académicas

- Acharya, Upendra. “War on Terror or Terror Wars: The Problem in Defining Terrorism”. *Denver Journal of International Law and Policy* 37, no. 4 (2009): 653-778.
- Allen, Beverly. “Talking ‘Terrorism’: Ideologies and Paradigms in a Postmodern World”. *Syracuse J. Int’l L. & Com* (1996).
- Barrenechea, Luisa. “África y la lucha regional contra el terrorismo”. *Política Exterior* 24. No. 137 (2010): 30-40.
- Barrero, Abraham. “La legislación antiterrorista tras el 11-S: la experiencia francesa”. *Revista de Derecho Político UNED*, no.78 (2010): 299-316. ISSN 0211-979X.
- Cano, Miguel Ángel. “Inicios de la lucha antiterrorista en Alemania: Análisis de la legislación penal y procesal en las décadas de 1970-1980”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología. Granada: Universidad de Granada* (2008): 1-31. 1695-0194. ISSN 1695-0194.
- Carvajal, Ana María. “¿A qué responden las nuevas tendencias de terrorismo?”. *Revista Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario* 102, no. 0597 (2007): 51-3.
- Cassese, Antonio. “The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law”. *Journal of International Criminal Justice* 4, no. 5 (2006): 933–58.

- De Prada Solaesa, José Ricardo. “Terrorismo: Convenios Sectoriales. Financiación y blanqueo”. *European Judicial Training Network*, no.5 (2013). <http://www5.poderjudicial.es/cvcp12-13/CVCP13-16-ES.pdf>
- Golder, Ben y George Williams. “What Is Terrorism. Problems of Legal Definition”. *University of New South Wales Law Journal* 27, no.2 (2004): 270-295.
- Grozdanova, Romyana. “‘Terrorism’ – Too Elusive a Term for an International Legal Definition?”. *Netherlands International Law Review* 61, no. 3 (2014): 305-334.
- Hernández, Elena. “La Corte Penal Internacional: un reto contra la impunidad”. *REDUR* 14 (2016): 191-217.
- Hickman, Daniel J. “Terrorism as a Violation of the Law of Nations: Finally Overcoming the Definitional Problem”. *Wisconsin International Law Journal* 29, no. 3 (2011): 447-483.
- Jaguaribe, Helio. “Terrorismo e islam”. *Revista Nueva Sociedad*, no. 177 (2002): 123-131.
- Márquez ,C.A. y Paz, G. “Diferenciaciones dogmáticas del delito de concierto para delinquir frente a la coautoría”, *Revista Diálogos de Saberes*, no. 29 julio-diciembre, (Bogotá: Universidad Libre, 2008), citado en: Henry Torres, “El terrorismo en el Código Penal colombiano”, *Revista Logos Ciencia & Tecnología* 1, no. 1 (2009), <http://revistalogos.policia.edu.co/index.php/rict/article/view/41/249>
- Mateus-Rugeles, Andrea y Juan Ramón Martínez-Vargas. “Derecho penal Internacional y Terrorismo: ¿crimen de Derecho Internacional?”. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 4, no. 113 (2010): 381-414.
- Moeckli, Daniel. “The Emergence of Terrorism as a Distinct Category of International Law”. *Texas International Law Journal* 44, no. 2 (2008): 157-183.
- N Trapp, Kimberley. “The Potentialities and Limitations of Reactive Law Making: A Case Study in International Terrorism Suppression”. *University of New South Wales Law Journal* 39, no. 3 (2016):1191-1218.
- Ramacciotti, Beatriz M. “La prevención, sanción y eliminación del terrorismo en el marco de la OEA”. *Instituto de Estudios Internacionales* 3, no. 6 (1996): 15-41.
- Rangel, Alfredo. “Conflicto armado y terrorismo en Colombia”. *Revista de Derecho Público Universidad de los Andes*, no. 16 (2003): 59-68.
- Rodríguez-Izquierdo, Miryam. “El terrorismo en la evolución del espacio de libertad, seguridad y justicia”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. no, 36 (2010): 531-559.
- Rupérez, Javier. “Las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo”. *Cuadernos de Pensamiento Político FAES*, no. 5 (2005); 65-77.

- Saul, Ben. “Attempts to Define ‘Terrorism’ in International Law.” *Netherlands International Law Review* 52, no. 1 (2005): 57–83. doi:10.1017/S0165070X05000574.
- 2008. “‘Terrorism’ to Protect Human Rights”. *Interrogating the War on Terror: Interdisciplinary Perspective*, Cambridge Scholars Publishing, octubre 29. <https://ssrn.com/abstract=1292059>
- 2011, “Legislating from a Radical Hague: The United Nations Special Tribunal for Lebanon Invents an International Crime of Transnational Terrorism”, *The University of Sydney Law School Legal Studies*, mayo 27.1-24. doi:10.1017/S0922156511000203.
- Torres, Henry. “El concepto del terrorismo, su inexistencia o inoperancia: la apertura a la violación de Derechos Humanos”. *Diálogos de Saberes* 32 (2010):77-90.
- “El terrorismo en el Código Penal colombiano”. *Revista Logos Ciencia & Tecnología* 1, no. 1 (2009). <http://revistalogos.policia.edu.co/index.php/rlct/article/view/41/249>
- Waldmann, Peter. “Terrorismo y guerrilla: La violencia organizada contra el Estado en Europa y América Latina. Un análisis comparativo”. *Estudios Internacionales* 25. no. 98. (1992). 275-313.
- Young, Reuven. “Defining Terrorism: The Evolution of Terrorism as a Legal Concept in International Law and Its Influence on Definitions in Domestic Legislation”. *Boston College International and Comparative Law Review* 29, no. 1 (2006): 23-103.
- Zeidan, Sami. “Desperately Seeking Definition: The International Community’s Quest for Identifying the Specter of Terrorism”. *Cornell International Law Journal* 36, no.3 (2004): 491-6.

Documentos de Organizaciones Internacionales

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Informe sobre terrorismo y Derechos Humanos”. Consultada 27 julio, 2018. <http://www.cidh.org/Terrorism/Spain/indice.htm>
- Counter-Terrorism Committee (CTC), “Survey of the implementation of Security Council resolution 1373 (2001) by Member States”. (2010)
- Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, consultada 14 julio, 2018. http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565_Sp.pdf
- Naciones Unidas. Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo del 6 de agosto de 2002, consultada 05 de agosto, 2018,

http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/29052/A_57_273%3BS_2002_875-ES.pdf?sequence=24&isAllowed=y

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Los Derechos Humanos, el terrorismo y la lucha contra el Terrorismo”. *Folleto informativo N° 32* (2008): 1-72.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. “Guía para Colombia sobre el régimen jurídico contra el terrorismo y su financiación. Subdivisión de prevención del terrorismo” 1 (2014): 11-250.

— “Manual de respuestas de la justicia penal al terrorismo”. *Serie Manuales de Justicia Penal*. 2009. 3-129.

United Nations Office on Drugs and Crime. “Frequently Asked Questions on International Law Aspects of Countering Terrorism” (2009): 1-101.

United Nations Security Council Counter-terrorism Committee Executive Directorate (CTED). “Global survey of the implementation of Security Council resolution 1373 (2001) by Member States” (2016): 3-123.

United Nations Security Council Counter-terrorism Committee Executive Directorate (CTED). “Survey of the implementation of Security Council resolution 1373 (2001) by Member States” (2010): 1-48.

Documentos de instituciones

Biblioteca Digital Mundial. “Convención para la Prevención y Represión del Terrorismo”. <https://www.wdl.org/es/item/11579/>

College of Europe y CICR. “Terrorism, Counter-Terrorism and International Humanitarian Law”. *17th Bruges Colloquium*. 2016. 5-208.

Grupo de Estudios Estratégicos. “Las dos bandas de la ONU en el terrorismo. El problema de la Resolución 1373”. Consultada 04 de agosto, 2018. <http://www.gees.org/articulos/las-dos-bandas-de-la-onu-en-el-terrorismo-el-problema-de-la-resolucion-1373>

Grupo de Trabajo Guerra y Leyes. “Estatus jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas”. Consultada 13 julio, 2018. <https://forocontralaguerra.files.wordpress.com/2016/06/2016-06-07-estatus-jurc3addico-de-las-resoluciones-de-nnuu.pdf>

- International Law Association (ILA) Committee Report. “Part II Draft Articles on Extradition in Relation to Terrorist Offences, Report of Sixty-Third Conference” (1988).
- Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index: Measuring and understanding the impact of terrorism*, (IEP report 55, 2017). Consultado 07 de agosto, 2018. <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>
- Kreibohm, Patricia. “El terrorismo internacional: ¿Guerra o Delito? La polémica en torno a la interpretación de un fenómeno inquietante”. Ponencia presentada en el Primer Congreso en Relaciones Internacionales del IRI, la Plata, noviembre de 2002.
- Repositorio internacional de la UNLP. “Los convenios internacionales de lucha contra el terrorismo de la Liga Árabe y de la Organización de la Conferencia Islámica”. Consultada 04 agosto, 2018. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/40435>
- Watson, Graham. “Proyecto de informe sobre el papel de la Unión en la lucha contra el terrorismo”. Ponencia presentada en la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos, 30 mayo, 2001.
- United States Interamerican Community Affairs. “Estrategia nacional para combatir el terrorismo”. Consulta 05 septiembre 2018. <http://interamerican-usa.com/articulos/Crim-org-terr/Estr-Antiterr.htm>

Libros y capítulos de libros

- Álvarez, Enrique y Hortensia González. *Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los Derechos Humanos*. Madrid: Real Instituto Elcano de estudios internacionales y estratégicos, Universidad Rey Juan Carlos. 2006.
- Barak-Erez, Daphne. “Israel’s Anti-Terrorism Law: Past, Present and Future”. En *Global Anti-Terrorism Law and Policy*. editado por Victor V. Ramraj, Michael Hor, Kent Roach, y George Williams, 597-620. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Boulden, Jane. “The United Nations General Assembly and Terrorism”. En *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul, 555-571. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014.
- Di Filippo, Marcello. “The Definition(s) of Terrorism in International Law”. En *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul, 3-19. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014.
- Evans, Alona E. “Aircraft and Aviation Facilities”. En *Legal Aspects of International Terrorism*, ed. E. Evans and John F. Murphy. Lexington: Lexington Books, 1978.

- Ewi, Martin y Anton Du Plessis. “Counter-terrorism and Pan-Africanism: From Non-action to Non-indifference”. En *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul, 734-754. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014.
- Fakhouri, Yamila. *¿Qué es el terrorismo?: Un intento de ponerle sábana al fantasma*. Bogotá: Ed. Ibañez, Universidad de los Andes, 2014.
- García, Nicolás. *La tipificación europea del delito terrorista en la decisión marco de 2002: análisis y perspectivas*, 283-306. Albacete: Editorial Bomarzo, 2005.
- Gunaratna, Rohan y Gloria Cheung. “Regional Legal Responses to Terrorism in Asia and the Pacific”. En *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul, 754-77. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014.
- Katja, Samuel. “The legal response to terrorism of the Organization of Islamic Cooperation”. En *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul, 717-32. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014.
- Kennedy, David. *“Of War and Law”*. Princeton University Press, 2006.
- López-Jacoiste, Eugenia. “Instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo”. En *Terrorismo sin fronteras: actores, escenarios y respuestas en un mundo global*, coord. Javier Jordán, Pilar Pozo y Miguel G. Guindo, 172. Pamplona: Thomson Reuters, 2010.
- Martínez, Juan Ramón. *Derecho Internacional y terrorismo*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2014.
- Murphy, Cian. “The Legal Response to Terrorism of the European Union and Council of Europe”. En *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul, 685-700. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014.
- Niño, César Augusto. *El terrorismo como régimen internacional subterráneo: más allá de una lógica convencional*. Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2017.
- Odello, Marco. “Organizaciones regionales y lucha contra el terrorismo”. En *Terrorismo sin fronteras: actores, escenarios y respuestas en un mundo global*, coord. Javier Jordán, Pilar Pozo y Miguel G. Guindo, 175-193. Pamplona: Thomson Reuters, 2010.
- Pérez, Joan Lluís, y Tomàs Gil. *El terrorismo global*. Barcelona: editorial Universitat Oberta de Catalunya, 1-92, 2015.
- Ramón, Consuelo. “Sobre las exigencias del respeto a los derechos y libertades en la estrategia antiterrorista de la UE. Hacia un modelo europeo de lucha contra el terrorismo”. En *Terrorismo sin fronteras: actores, escenarios y respuestas en un mundo global*, coord. Javier Jordán, Pilar Pozo y Miguel G. Guindo, 195-212. Pamplona: Thomson Reuters, 2010.

Perera, A. Rohan, “The draft United Nations Comprehensive Convention on International Terrorism”. En *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul, 151-162. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014.

Saul, Ben. *Defining Terrorism in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

—“Terrorism and International Humanitarian Law”. En *Research Handbook on International Law and Terrorism*. ed. Ben Saul. 208-231. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014.

Sossai, Mirko. “The Legal Response of the Organization of American States in Combating Terrorism”. En *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul, 701-716. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014.

Weber, Max. *La Ciencia Como Profesión; La Política Como Profesión*. Editado y traducido por Joaquín Abellán. Madrid: Espasa Calpe, 2006.

Páginas web

Naciones Unidas. Biblioteca Dag Hammarsjold, “¿Son las resoluciones de la ONU de carácter obligatorio?”. Consultada 13 julio, 2018, <http://ask.un.org/es/faq/64542>

Collins Dictionary. Consultada 01 agosto, 2018. <https://www.collinsdictionary.com/es/diccionario/ingles/subnational>

Migration and Home Affairs. “Crisis and Terrorism”. Consultada 01 de agosto, 2018. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism_en

Naciones Unidas. “Órganos principales”. Consultada 13 de julio, 2018. <http://www.un.org/es/sections/about-un/main-organs/index.html>

Naciones Unidas Oficina de lucha contra el terrorismo, “Instrumentos Jurídicos internacionales”. Consultada 12 de julio, 2018. <http://www.un.org/es/counterterrorism/legal-instruments.shtml>

Naciones Unidas Oficina de la Lucha contra el Terrorismo. “Resoluciones de la Asamblea General”. Consultada 13 julio, 2018. http://www.un.org/es/counterterrorism/ga_res.shtml

Naciones Unidas. Oficina Especial de Lucha contra el Terrorismo. “Resoluciones”. Consultada 06 septiembre 2018, <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/resolutions>

Office of the Law Revision Council of United States of America House of Representatives, *U.S. Code*. Consultado el 7 de agosto, 2018. <http://uscode.house.gov/>

Organización de Estados Americanos. “Terrorismo”. Consultada 12 septiembre, 2018, <http://www.oas.org/es/temas/terrorismo.asp>

Organización para la Cooperación Islámica. “Convenciones”. Consultada 04 agosto, 2018.
https://www.oic-oci.org/page/?p_id=53&p_ref=27&lan=en

Portal web del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, *Highlights of the U.S.A Patriot Act*. Consultada 06 de agosto, 2018.
<https://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>

Portal web de legislación de Reino Unido. Consultada 5 de agosto, 2018.
<http://www.legislation.gov.uk/title/terrorism?title=terrorism>

Rebelión, Derechos Humanos. “Nota a los medios de comunicación de Amnistía Internacional. La Ley Antiterrorista 2000 del Reino Unido”. Consultada 01 de agosto, 2018. http://www.rebellion.org/hemeroteca/ddhh/ley_antiterr240201.htm

FUENTES NORMATIVAS

Pronunciamientos de Organizaciones internacionales

Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas

Resolución 2625 (XXV) del 24 de octubre de 1970.

Resolución 3034 (XXVII) del 18 de diciembre de 1972.

Resolución 49/60 del 09 de diciembre de 1994.

Resolución 51/210 de 17 del diciembre del año 1996.

Resolución 1650 (XXIX-O/99) del 7 de junio del año 1999.

Resolución 54/110 del 2 de febrero de 2000.

Resolución 1734 (XXXIX/99) de 5 de junio de 2000.

Resolución 55/158 del 30 de enero de 2001.

Resolución 56/8 del 24 de enero de 2002.

Resolución 1931 (XXXIII-O/03) del 10 de junio de 2003.

Resolución 1877 (XXXII-0/02) del 4 de julio de 2004.

Resolución 58/81 del 8 de enero de 2004.

Resolución 59/46 del 16 de diciembre de 2004.

Resolución 60/43 del 6 de enero de 2006.

Resolución 61/40 del 18 de diciembre de 2006.

Resolución 62/71 del 6 de diciembre de 2007.

Resolución 63/129 del 15 de enero de 2009.

Resolución 65/34 del 6 de diciembre de 2010.
Resolución 64/118 del 15 de enero de 2010.
Resolución 66/105 del 9 de diciembre de 2011.
Resolución 67/99 del 14 de diciembre de 2012.
Resolución 68/119 del 16 de diciembre de 2013.
Resolución 69/ 127, aprobada el 18 de diciembre de 2014.

Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

Resolución 1368 del 12 de septiembre de 2001.
Resolución 1373 del 28 de septiembre de 2001.
Resolución 1377 del 12 de noviembre de 2001.
Resolución 1440 del 24 de octubre de 2002.
Resolución 1450 del 13 de diciembre de 2002.
Resolución 1452 del 20 de diciembre de 2002.
Resolución 1455 del 17 de enero de 2003.
Resolución 1516 del 20 de noviembre de 2003.
Resolución 1526 del 20 de enero de 2004.
Resolución 1535 del 26 de marzo de 2004.
Resolución 1566 del 8 de octubre de 2004.
Resolución 1611 del 7 de julio de 2005.
Resolución 1617 del 29 de julio de 2005.
Resolución 1618 del 4 de agosto de 2005.
Resolución 1624 del 14 de septiembre de 2005.
Resolución 1625 del 14 de septiembre de 2005.
Resolución 1735 del 22 de diciembre de 2006.
Resolución 1787 del 10 de diciembre de 2007.
Resolución 1805 del 20 de marzo de 2008.
Resolución 1822 del 30 de junio de 2008.
Resolución 1904 del 17 de diciembre de 2009.
Resolución 1963 del 10 de diciembre de 2010.
Resolución 1988 del 17 de junio de 2011.
Resolución 1989 del 17 de junio de 2011.
Resolución 2082 del 17 de diciembre de 2012.
Resolución 2083 del 17 de diciembre de 2012.

Tratados internacionales

Carta de las Naciones Unidas del 26 de junio de 1945.

Convención General sobre el Terrorismo Internacional de 2000.

Convención Internacional contra la Toma de Rehenes del 18 de diciembre de 1979.

Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando estos tengan trascendencias internacionales del 02 de febrero de 1971.

Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos del 14 de diciembre de 1973.

Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares del 03 de marzo de 1980.

Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo del 09 de diciembre de 1999.

Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear del 14 de septiembre de 2005.

Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas del 15 de diciembre de 1997.

Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil del 23 de septiembre de 1971.

Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima del 10 de marzo de 1988.

Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Relacionados con la Aviación Civil Internacional del 10 de septiembre de 2010.

Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves del 16 de diciembre de 1970.

Convención para la Prevención y Represión del Terrorismo del 16 de noviembre de 1937.

Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves del 14 de septiembre de 1963.

Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección del 01 de marzo de 1991.

Enmienda a la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares del 08 de julio de 2005.

Protocolo Complementario del Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves del 10 de septiembre de 2010.

Protocolo del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima del 14 de octubre de 2005.

Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental del 10 de marzo del 1988.

Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicios a la Aviación Civil Internacional, Complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil del 24 de febrero 1988.

Protocolo que modifica el Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves del 04 de abril 2014.

Protocolo Relativo al Protocolo de 1988 para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental del 14 de octubre de 2005.

Normas de derecho comunitario

Convención Europea de Derechos Humanos del 4 de noviembre de 1950.

Convenio Europeo contra la Represión del Terrorismo del 27 de enero del año 1977.

Convenio Europeo para la Prevención del Terrorismo del 16 de mayo de 2005.

Decisión 2005/671/JAI del Consejo de Europa del 20 de septiembre de 2005.

Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo de Europa del 13 de junio de 2002.

Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo de Europa del 28 de noviembre de 2008.

Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 15 de marzo de 2017.

Recomendación No. 1426 del 9 de diciembre de 1999.

Resolución del Parlamento Europeo del 30 de enero de 1997.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea del 12 de junio de 1985.

Tratado de la Unión Europea/ Tratado de Maastricht del 07 de febrero de 1992.

Normas de otras organizaciones regionales

Acta Constitutiva de la Unión Africana del 11 de julio de 2000.

Carta de la Organización de los Estados Americanos del 30 de abril de 1948.

Convención Árabe para la Supresión del Terrorismo del 22 de abril del año 1998.

Convención de la Organización Islámica para la Lucha contra el Terrorismo del 1 de julio de 1999.

Convención de la Organización de la Unidad Africana para Prevenir y Combatir el Terrorismo de 14 de julio de 1999.

Convención Interamericana contra el Terrorismo del 03 de junio de 2002.

South Africa Anti- Terrorism Bill 2003.

South Africa, Protection of Constitutional Democracy Against Terrorist and Related Activities Act 33 of 2004.

Declaraciones interestatales o multilaterales

Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el terrorismo del 26 de abril de 1996.

Legislación nacional

Colombia

Convenio Interadministrativo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Fiscalía General de la Nación, la Superintendencia Financiera de Colombia y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) de septiembre de 2012.

Ley 599 de 2000 (Código Penal)

Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal)

Ley 1121 de 2006

Ley 14 de 1972

Ley 14 de 1972

Ley 4ª de 1974
Ley 169 de 1994
Ley 837 de 2003
Ley 728 de 2001
Ley 764 de 2002
Ley 1077 de 2006
Ley 804 de 2003
Ley 808 de 2003
Ley 1572 de 2012

Estados Unidos

U.S Code.

United States, “*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001*” Public Law 107-56 of October 26, 2001.

España

Ley Orgánica 10 de 1995 (Código Penal español)
Ley Orgánica 7 de 2000.
Ley Orgánica 20 de 2003.
Ley Orgánica 2 de 2005.
Ley Orgánica 5 de 2010.
Ley Orgánica 7 de 2012.

Reino Unido

Antiterrorism, Crime and Security Act de 2001.
Counter-Terrorism Act 2008/ 2008 c. 28.
Counter-Terrorism and Security Act 2015/ 2015 c. 6.

Counter-Terrorism and Security Act 2015 (Monitoring of Further Education Bodies) (England) Regulations 2016/ 2016 No. 683.

Counter-Terrorism and Security (Jersey) Order 2017/ 2017 No. 982.

Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act 1998/ 1998 c. 40 .

Prevention of Terrorism Act 2005 (repealed)/ 2005 c. 2.

Prevention of Terrorism (Additional Powers) Act 1996(repealed)/ 1996 c. 7.

Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974 / 1974 c. 56.

Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1976 / 1976 c. 8.

Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 (repealed)/ 1989 c. 4.

Reinsurance (Acts of Terrorism) Act 1993/ 1993 c. 18.

Suppression of Terrorism Act 1978/ 1978 c. 26.

Terrorism Act 2000 (Code of Practice for Authorised Officers) Order 2018/ 2018 No. 81.

Terrorism Act 2000 (Enforcement in Different Parts of the United Kingdom) Order 2018/ 2018 No. 521.

Terrorism Act 2000/ 2000 c. 11.

Terrorism Act 2006 2006 c. 11.

Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011/ 2011 c. 23.

U.K. Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974.

United Kingdom, terrorism act 2006, parte 1.1 Encouragement etc. of terrorism.