



Terrorismo internacional: rasgos esenciales de su configuración

Joaquín Merino Herrera

INACIPE, México

Revista Penal México, núm. 4, marzo-agosto de 2013

RESUMEN: El hecho de que el terrorismo sea internacional no altera la esencia de su significación antijurídica, pues la conducta se agotará con independencia de sus dimensiones territoriales, siendo en todo caso indispensable que, por lo menos, se verifique la existencia de tres elementos, esto es, el empleo de la violencia, la amenaza de llevarla a cabo —primer elemento— con objeto de generar terror, miedo o incertidumbre —segundo elemento— y con ello un estado de inestabilidad en el orden político —tercer elemento. Podrá variar el potencial de su lesividad material, la forma en que se manifieste y sus alcances, pero no los componentes básicos de su configuración. A pesar de existir consenso, incluso internacional, en torno a esa configuración antijurídica, después de 16 años, hasta la fecha no se ha logrado estructurar un concepto normativo de terrorismo internacional en el marco de las Naciones Unidas. Parece ser que esa falta de concreción responde a una discrepancia de carácter político.

PALABRAS CLAVE: terrorismo internacional, terrorismo transnacional, organizaciones terroristas, Al-Qaeda, delitos contra la comunidad internacional, legislación antiterrorista, violencia, Naciones Unidas, Derecho internacional.

ABSTRACT: The fact that terrorism is international does not modify the essence of its unlawful nature, for the conduct will be exhausted independently of its territorial extent, being in any case indispensable that at least the presence of three elements is checked out: i.e. the use of violence and the threat to carry it out —first element— with the aim to produce terror, fear, and uncertainty —second element—, and an accompanying state of instability in the political order —third element. The potential of its material harmfulness, the way it expresses itself, and its scope could change, but not the basic elements in its configuration. Although there is a consensus, even international, about this anti-juridical configuration, until now, after 16 years, in the United Nations it has not been possible to put together a regulating concept for international terrorism. This lack of result originates seemingly from a disagreement of a political kind.

KEY WORDS: international terrorism, transnational terrorism, terrorist organizations, Al-Qaeda, crimes against the international community, antiterrorist legislation, violence, United Nations, International Law.

SUMARIO: 1. Consideraciones previas. 2. Concretos aspectos sobre la evolución del concepto normativo de “terrorismo internacional”. 3. Los alcances del concepto normativo de terrorismo internacional. 4. La legislación antiterrorista concertada en el marco de las Naciones Unidas. 4.1. Supuestos de terrorismo internacional que se desprenden de la legislación antiterrorista de las Naciones Unidas. 4.2. Terrorismo internacional vs. delito político. 5. Sobre las dificultades de concretar un concepto de terrorismo internacional. 6. El concepto de terrorismo internacional en la legislación mexicana. 7. A modo de conclusión.

1. Consideraciones previas

A pesar de la ausencia de una noción de terrorismo internacional generalmente aceptada y acogida con carácter universal en el Derecho internacional vigente,¹ es posible proponer un acercamiento a la configuración de dicho binomio conceptual sobre la base de ciertos referentes jurídicos que han venido formando parte de la legislación antiterrorista internacional. Con carácter previo, sin embargo, cabe expresar que la definición de terrorismo exige la concurrencia de tres elementos, pues su configuración depende de que se verifique el empleo de la violencia, la amenaza de llevarla a cabo, o ambas cosas —primer elemento instrumental— con objeto de generar terror en un colectivo social o en un sector del mismo a fin de provocar inestabilidad en el orden político —segundo elemento instrumental—, y ello, con un propósito final y preponderante que puede o no ser estrictamente político, pero que, en todo caso, tiene incidencia en el sistema político —tercer elemento.

Lo anterior tiene importancia porque el hecho de que el terrorismo sea internacional nada tiene que ver con la esencia o sustantividad de los elementos que lo configuran, sino con un factor criminológico que más bien afecta a la trascendencia del actuar terrorista, de manera que, en esta medida, a una serie de componentes que confieren al acto el carácter terrorista, hay que añadir la dimensión (internacional) de los objetivos de sus autores y consecuencias generadas por éstos,² lo cual, a su vez, comprende a varios Estados y, por lo tanto, influye a la hora de implantar medidas antiterroristas a escala internacional, pues, al quedar dos o más Estados implicados (ya sea atendiendo a la nacionalidad de la víctima o del autor, al territorio

en el que se cometa el delito, a los intereses de los Estados afectados por el hecho, al Estado objeto de ataque, etc.), de entrada, habrá que regular las condiciones en las que se desarrollará su intervención en el asunto por medio de sus tribunales y garantizar que en realidad ejerzan su jurisdicción, pero que lo hagan conforme a la línea marcada por el sistema jurídico internacional que, entre otras cosas, demanda que el terrorismo sea castigado sin excepción y de acuerdo con su gravedad (principio de universalidad de la represión). Siquiera sea por estas razones, es indispensable establecer criterios uniformes sobre el concepto normativo de terrorismo.

Según refiere la doctrina, el término terrorismo internacional ya era empleado durante la oleada del movimiento anarquista³ y, particularmente, se afirma que surgió tras la explosión de una bomba en Haymarket, Chicago, el 4 de mayo de 1886, que fue lanzada contra unos policías que intentaban disolver una manifestación revolucionaria.⁴ Si bien acontecimientos como el del asesinato en Marsella del rey Alejandro de Yugoslavia y el ministro Luis Barthou, el 9 de octubre de 1934, atribuido a la organización terrorista de “ustachis”, tenían una dimensión internacional,⁵ lo cierto es que no fue hasta la década de los años setenta cuando la expresión terrorismo internacional recobró auge desde una perspectiva “criminológica”, sobre todo para describir las actuaciones de grupos como la Organización para la Liberación de Palestina y otras agrupaciones u organizaciones vinculadas a ésta que operaban, tanto en los territorios de los Estados objeto de sus acciones y causas (ataques contra blancos de especial importancia internacional, y principalmente norteamericanos), como en el extranjero (asesinatos, toma de rehenes, secuestros de aviones).⁶

¹ Es cierto que, desde hace ya unos cuantos años, se ha venido discutiendo en el marco de las Naciones Unidas la creación de una convención general sobre terrorismo, sin que hasta la fecha haya sido posible concretarla por la falta de consenso para establecer un concepto de terrorismo.

² Se recuerda en este sentido que, en esta época de internacionalización e interdependencia, los aspectos nacionales e internacionales del terrorismo no son más que dos facetas del mismo fenómeno social peligroso que inciden en los intereses de todos los Estados, no sólo como una agresión contra su orden público y contra las instituciones que protegen la vida, la libertad, la dignidad y la seguridad de sus ciudadanos, sino también como un serio peligro para las relaciones y la cooperación pacífica en el ámbito internacional (Consejo Económico y Social, “Terrorismo...”, doc. E/CN.4/Sub.2/1999/27, de 7 de junio de 1999, p. 12, párr. 37).

³ Cfr. D.C. Rapoport, “Las cuatro oleadas del terror insurgente y el 11 de septiembre”, en AA.VV., *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, E. Borreguero (trad.), Temas de Hoy, Madrid, 2004, p. 59. Sobre la que este autor denomina la primera oleada (anarquista), véanse pp. 49 y ss.

⁴ Ch. Townshend, *Terrorismo. Una breve introducción*, J. Braga Riera (trad.), Alianza, Madrid, 2008, pp. 46 y 47.

⁵ Ch. Townshend, *Terrorismo...*, op. cit., pp. 54 y 55. En el mismo sentido, véanse entre otros A. Quintano Ripollés, *Tratado de Derecho penal internacional e Internacional penal*, t. I, Madrid, 1955, pp. 300 y 301; L. Jiménez de Asúa, *El criminalista*, t. IX, Buenos Aires, 1951, pp. 55 y 56.

⁶ D. C. Rapoport, “Las cuatro...”, op. cit., pp. 59 y 60. En el mismo sentido, refiere Townshend que el hecho de que el secuestro de aviones se convirtiera en una acción terrorista muy emblemática (como dice Rapoport, una táctica novedosa) lo lanzó a la esfera internacional

Así, la noción de terrorismo internacional, que prácticamente se retomó en esta tercera oleada terrorista, ha permanecido para identificar las manifestaciones de una cuarta oleada terrorista caracterizada, en buena medida, por motivaciones religiosas, una de cuyas expresiones más paradigmáticas es la red terrorista Al-Qaeda, cuyos objetivos estratégicos y primordiales, distribución mundial, influencia en los sectores islamistas y capacidad operativa han estimulado que actualmente se hable de un terrorismo global.⁷

2. Concretos aspectos sobre la evolución del concepto normativo de “terrorismo internacional”

Se puede decir que parte de los primeros esfuerzos de la comunidad internacional para coordinar acciones frente al fenómeno terrorista en el siglo anterior, más que en los ámbitos jurídico-normativos, se desarrollaron en otros meramente científicos y, especialmente, a partir de una serie de reuniones o actividades auspiciadas por la Asociación Internacional del Derecho Penal, en las que se intercambiaron opiniones y se ofrecieron propuestas tendentes a la solución de los problemas suscitados por el terrorismo internacional.⁸

Estas reuniones o hechos se iniciaron con el Primer Congreso de Derecho Penal, celebrado en Bru-

selas del 26 al 29 de julio de 1926,⁹ en cuyo desarrollo se tomó la decisión de comenzar un conjunto de Conferencias Internacionales para la Unificación del Derecho penal, de modo que la primera de ellas tuvo lugar en Varsovia, del 1.º al 5 de noviembre de 1927,¹⁰ en la que ya se ponía de relieve la voluntad consensuada de que “el uso deliberado de cualquier medio capaz de causar peligro común fuera castigado, con independencia del lugar de su comisión o de la nacionalidad del ofendido”.

Esa premisa de inicio se fue complementando en el desarrollo de las siguientes reuniones, es decir, en la II Conferencia Internacional para la Unificación del Derecho Penal, que tuvo lugar en Roma del 21 al 25 de mayo de 1928;¹¹ en la III, celebrada en Bruselas del 26 al 30 de junio de 1930; en la IV, que se llevó a cabo en París del 27 al 30 de diciembre de 1931; en la V, realizada en Madrid del 14 al 20 de octubre de 1933,¹² así como en la VI, efectuada en Copenhague del 31 de agosto al 3 de septiembre de 1935.¹³

La expresión “terrorismo”, sin embargo, fue utilizada por vez primera por Gunzburg en la III Conferencia de Bruselas,¹⁴ y desde entonces se ha generalizado para denominar popularmente la violencia criminal, grave e indiscriminada, llevada a cabo por individuos organizados y armados con diversos fines.¹⁵ Concretamente, en el texto adoptado de la mencionada conferencia se incluía un indicador consensuado en el plano

inmediatamente, y sus pioneros, la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), se convirtieron en una organización internacional a falta de otra alternativa, ya que vivían exiliados de la tierra que reclamaban (*Terrorismo...*, *op. cit.*, p. 52).

⁷ Sobre ello, véase extensamente, entre otros, R. Gunaratna, *Al Qaeda. Viaje al interior del terrorismo islamista*, S.T. Harris (trad.), Servi Doc, Barcelona, 2003; del mismo autor, “La amenaza de Al Qaeda tras los atentados de Madrid”, AA.VV., *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, Temas de hoy, Madrid, 2004, pp. 77 y ss.; en P. Bergen, *Osama de cerca. Una historia oral del líder de Al-Qaeda*, Dols Gallardo (trad.), Debate, Barcelona, 2007; F. Reinares, *Terrorismo global*, Taurus, Madrid, 2003; del mismo autor, “Al Qaeda, Neosalafistas Magrebíes y 11-M: sobre el nuevo terrorismo islamista en España”, AA.VV., *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, Temas de hoy, Madrid, 2004, pp. 17 y ss.; J. Burke, *Al Qaeda. La verdadera historia del islamismo radical*, Á. Pérez y J.M. Álvarez (trad.), RBA, Barcelona, 2004.

⁸ En los mismo términos, C. Ramón Chornet, *Terrorismo: respuesta de fuerza en el marco internacional del Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993, p. 46.

⁹ “Premier Congrès international de Droit Pénal, Bruxelles, juillet, 26 - 29, 1926”, *Actes du Congrès*, Librairie des Juris - Classeurs, Éditions Godde, Paris, 1927, pp. 635 y 636.

¹⁰ “I Conférence internationale pour l’Unification du Droit Pénal”, Varsovia, 1º al 5 de noviembre de 1927, *Actes de la Conférence*, Recueil Sirey, Paris, 1929, p. 1.

¹¹ “II Conférence internationale pour l’Unification du Droit Pénal”, Roma, 21 al 25 de mayo de 1928, *Actes de la Conférence*, Librairie des Juris-Classeurs, Éditions Godde, Paris, 1931, p. 1.

¹² “V Conférence internationale pour l’Unification du Droit Pénal”, Madrid, 14 al 20 de octubre de 1933, *Actes de la Conférence*, 1935, A. Pedone, Paris, 1935, pp. 335 y ss. Los textos de las dos conferencias anteriores a la de Madrid pueden consultarse en las pp. 42 y ss., y 45 y ss., respectivamente, de este mismo instrumento. Para estos últimos efectos, puede verse también “VI Conférence internationale pour l’Unification du Droit Pénal”, Copenhague, 21 de agosto al 30 de septiembre de 1935, *Actes de la Conférence*, A. Pedone, Paris, 1938, pp. 176 y ss.

¹³ “VI Conférence internationale pour l’Unification...”, *op. cit.*

¹⁴ *Actes de la VI Conférence internationale pour l’Unification du Droit Pénal*, A. Pedone, Paris, 1938, anexo I, p. 176.

¹⁵ Consejo de Europa, *Informe sobre el terrorismo en Europa. Recomendación aprobada por la Asamblea Parlamentaria, diciembre 1978 y enero 1979*, Ministerio del Interior, 1979, p. 7.

internacional sobre la noción de terrorismo,¹⁶ lo que después vendría a complementarse con el texto adoptado en la Conferencia de París que, por su parte, hacía lo propio respecto del concepto de actos terroristas.¹⁷

Ahora bien, sin restar importancia a la Conferencia de Madrid, debemos señalar que, si se trata de destacar otra más que adquiere especial relieve a los efectos de nuestro estudio, ésta es la Conferencia de Copenhague, puesto que al margen de que en ella se propusiera la tipificación de las conductas que debían ser consideradas terroristas y la obligación de castigar el terrorismo con penas severas, quizás su principal novedad radicó en que se reclamaba la conveniencia de una jurisdicción penal internacional¹⁸ y en que, por primera vez, se utilizó la expresión “terrorismo internacional”.¹⁹

No menos relevante fue la “Convención para la prevención y represión del terrorismo de 16 de noviembre de 1937”,²⁰ pues aunque nunca entró en vigor a causa de la Segunda Guerra Mundial,²¹ eso no hizo que careciera de importancia desde el punto de vista técnico-jurídico en materia antiterrorista; y ello, no solamente por lo que corresponde a su carácter de convención general contra el terrorismo,²² sino porque las instituciones, los principios, las figuras (delictivas) y los conceptos a partir de los cuales se articuló su contenido, más que puntos de referencia temporales,²³ hoy constituyen criterios consolidados en el

Derecho internacional por los que se rigen la prevención, incriminación, persecución penal y castigo de la delincuencia que aquí estamos tratando.

Por lo que a nuestro trabajo corresponde, conviene destacar el párrafo segundo del artículo 1º de dicha convención, y ello, en la medida en que aportaba una definición de actos de terrorismo consensuada en el marco de un tratado multilateral, tal y como a continuación se reproduce: “actos criminales dirigidos contra un Estado con la intención de crear un estado de terror en determinadas personas, o en un grupo de personas o en el público en general”.²⁴

3. Los alcances del concepto normativo de terrorismo internacional

Antes de mostrar ciertos indicadores legales que nos orienten acerca de algunos de los criterios internacionales que pueden servir para establecer una aproximación al concepto normativo de terrorismo internacional, parece conveniente valorar algún planteamiento definitorio que, sobre este binomio conceptual, se ha ofrecido en el plano sociológico. Desde esta perspectiva de estudio, se ha sostenido que con la noción de terrorismo internacional han de identificarse: los actos, actividades, métodos o prácticas terroristas que se planifican, programan y ejecutan con la intención de incidir en la estructu-

¹⁶ En particular, en el artículo 2º de la Conferencia de París quedó registrada la obligación de castigar “El empleo intencional de medios capaces de producir peligro común, que constituyeran un acto de terrorismo contra cualquiera que se sirviera de crímenes contra la vida, la libertad o integridad corporal de las personas o contra bienes del Estado o de particulares, cuando ello se realizara con el objeto de manifestar ideas políticas o sociales”.

¹⁷ En el artículo 1º del texto adoptado se establecía lo siguiente: “cualquiera que, con el propósito de aterrorizar a la población, utilice contra personas o bienes, bombas, minas, explosivos, productos incendiarios, armas de fuego o cualquier otro instrumento de destrucción, o cause o intente propagar cualquier tipo de enfermedad epidémica, epizootia, o cualquier otra calamidad, o que interrumpa o trate de interrumpir servicios públicos o de utilidad pública [...]”.

¹⁸ “VI Conférence internationale...”, *op. cit.*, pp. 369-413 y 420.

¹⁹ “VI Conférence internationale...”, *ibid.*, p. 189.

²⁰ De la Sociedad (Liga) de las Naciones, véase doc. C.546(I).M.383(I).1937.V (1938) y C.547(I).384(I).1937.V; League of Nations, *Official Journal, Special Supplement*, núm. 193, p. 54. Este último contenía el texto de la “Convención para la creación de una Corte Penal Internacional”. Ambos instrumentos jurídicos pueden consultarse en M. Ch. Bassiouni, *International Criminal Law Conventions and their Penal Provisions*, Transnational Publishers, Nueva York, 1997, pp. 791 y ss. Del Consejo Económico-Social de las Naciones Unidas, véase también doc. E/CN.4/Sub.2/1999/27.

²¹ En este sentido, Z. Bogdan, *International Terrorism...*, *op. cit.*, pp. 482 y 483; A. Quintano Ripolles, *Derecho penal internacional...*, *op. cit.*, p. 301; J.W.F. Sundberg, “Piracy: Air and Sea”, en AAVV., *A Treatise on International Criminal Law*, vol. I.; M. Ch. Bassiouni, V. P. Nanda, Charles C. Thomas Publisher, Nueva York, 1973, pp. 482 y 489; J. Alcaide Fernández, *Las actividades terroristas ante el Derecho internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 2000, cita 3; T.M. Franck, “Preliminary Thoughts towards an International Convention on Terrorism”, *American Journal of International Law*, vol. 68, 1974, p. 70.

²² Ello tiene importancia, en tanto en cuanto, por más esfuerzos que se han hecho en el seno de las Naciones Unidas para concertar un instrumento jurídico general de esta naturaleza, hasta la fecha dicho objetivo no ha logrado concretarse.

²³ Así C. Lamarca Pérez, *Tratamiento jurídico del terrorismo*, Ministerio de Justicia, Centro de Estudios Jurídicos, Madrid, 1985, p. 37, cuando expone que esta convención durante muchos años fue punto de referencia para las elaboraciones doctrinales.

²⁴ Conviene señalar que los delitos objeto del tratado que, en buena medida, se incluían en los artículos 2 y 3, debían relacionarse con este segundo párrafo del artículo 1º.

ra y distribución del poder en regiones enteras del planeta o incluso a escala de la sociedad mundial, y cuyos autores, además, han extendido su campo de actuación por un considerable número de países o regiones geopolíticas, en consonancia con el alcance de los propósitos declarados. De acuerdo con lo anterior, el terrorismo internacional debe diferenciarse del transnacional, que sería aquel que, de una u otra manera, atraviesa las fronteras estatales porque sus autores establecen estructuras organizativas o realizan actividades violentas en más de un país, incluyendo por lo común territorios sobre los que no tienen jurisdicción las autoridades a las que dirigen sus demandas.²⁵ Dicha movilización de recursos humanos y materiales a países distintos del de origen o de referencia de sus movimientos o reivindicaciones respondería, por ejemplo, o bien a la intención de establecer estructuras clandestinas, al propósito de preparar los atentados que se ejecutarán en el territorio del Estado fijado como objetivo, o con la finalidad de actuar en el extranjero contra intereses del colectivo social objeto de sus actuaciones.²⁶

Desde la perspectiva jurídica, sin embargo, no es sustancialmente relevante plantear dicha diferenciación, ni tampoco el concepto normativo de terrorismo internacional demanda que los objetivos y alcances de los agentes terroristas afecten a un número considerable de países, tal y como lo sugiere la definición de terrorismo internacional reproducida antes, la cual, a nuestro juicio, se inspira más bien en la vertiente del terrorismo internacional que ha venido adoptando la estrategia (global) implementada por la red terrorista Al-Qaeda.

A mayor precisión, el Derecho internacional se encarga esencialmente de los actos y actividades te-

rroristas que muestran un alcance internacional: bien porque se traduzcan en tentativas de subvertir el orden internacional por medios y métodos condenados por la comunidad internacional en su conjunto o porque, aunque están dirigidos contra el orden interno de un Estado, los terroristas se trasladen a otros Estados con fines estratégicos, como lo es el hecho de huir y refugiarse. El concepto normativo de terrorismo internacional abarca, por lo tanto, toda acción, práctica, táctica o estrategia de carácter terrorista que, por una u otra razón, vaya más allá de las fronteras de un Estado y, en consecuencia, tanto los actos y actividades terroristas dirigidos contra el orden internacional, como los aspectos internacionales (o transnacionales) de los actos y actividades terroristas cuyos orígenes y propósitos (mediatos o inmediatos) se encuentren en el orden interno de un Estado.²⁷

Puesto que una de las razones que confiere internacionalidad al terrorismo radica en el propósito y origen del acto, es decir, que ambos sean internacionales, debemos valorar en esta vertiente tanto los actos y actividades terroristas que provienen de organizaciones o grupos terroristas antiestatales o que operan al margen de los Estados, como a aquellos en los que, de una u otra manera, participan los Estados. En el primer caso, cabe considerar a la red terrorista Al-Qaeda, no sólo porque ha declarado su intención de atacar contra varios miembros de la Comunidad internacional,²⁸ sino porque ha llevado a la práctica sus amenazas en distintas regiones del mundo y ha distribuido por gran cantidad de países a los miembros de su organización central, a otros grupos, redes u organizaciones que a ella se han asociado (Al-Qaeda franquicia), así como a otro grupo indeterminado y difícilmente identificable de individuos

²⁵ F. Reinares, "Conceptualizando el terrorismo internacional", *ARI*, núm. 82/2005, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, área terrorismo internacional, 1º de julio de 2005, p. 2.

²⁶ Cfr. F. Reinares, *Terrorismo y antiterrorismo...*, op. cit., pp. 175 y 176; del mismo autor, *Terrorismo global...*, op. cit., p. 23. Como claro ejemplo de los dos primeros de estos tres supuestos, Reinares destaca la experiencia de ETA, que durante muchos años utilizó el territorio francés como refugio, e identifica dentro del tercero actividades como las del Frente Popular para la Liberación de Palestina, que llevó a cabo sus actividades de violencia en Europa (*Terrorismo y antiterrorismo...*, op. cit., pp. 176-178). J. García San Pedro, sin embargo, se refiere a un proceso de internacionalización, o transnacionalismo, para identificar el traslado de objetivos a países o lugares distintos del de origen o referencia de sus reivindicaciones. En este contexto clasifica, por ejemplo, a las facciones de grupos árabes que a finales de los años sesenta dirigieron su atención y atentados contra intereses judíos dondequiera que se encontraran ("Respuestas jurídicas frente al terrorismo: ámbitos internacional, europeo y nacional", en AA.VV., *Derecho penal y Criminología como fundamento de la política criminal. Estudios en homenaje al profesor Alfonso Serrano Gómez*, dirigido por Bueno Arús, Rodríguez Ramos y otros, Dykinson, Madrid, 2006, p. 1219; del mismo autor, *Terrorismo: aspectos criminológicos y legales*, Universidad Complutense de Madrid, Ministerio de Justicia, Centro de Estudios Jurídicos, Madrid, 1993, pp. 108 y 109).

²⁷ J. Alcaide Fernández, *Las actividades terroristas...*, op. cit., pp. 52 y 53.

²⁸ Sobre todo contra Estados Unidos (al que llama el gran Satán) por ser, según ha manifestado con reiteración el centro de mando de la red terrorista, el principal responsable del retroceso o estancamiento del mundo musulmán y por ser aliado, junto con Occidente, de sus enemigos los judíos y de otros líderes y gobernantes apóstatas y corruptos de la comunidad musulmana; verbigracia, la familia real saudí.

u organizaciones terroristas que, aunque no están materialmente vinculados a su matriz, se unen a su causa, comparten su ideología o por lo menos apoyan sus objetivos estratégicos, de tal modo que están dispuestos a actuar en su nombre y a contribuir a sus fines.²⁹ Pero la evolución de Al-Qaeda también puede servir como ejemplo de implicación de los Estados en el terrorismo, pues no hay que olvidar que, durante la década de los noventa, gobiernos como el sudanés, el iraní y el afgano brindaron refugio, apoyo y protección a los líderes y miembros de dicha red terrorista.³⁰

Pero al margen de la importancia del ejemplo anterior, en este punto conviene establecer el planteamiento más general de que la injerencia de los Estados en actos y actividades de terrorismo internacional constituye una estrategia, según algunos, para cumplir con objetivos de política exterior,³¹ para incrementar, según otros, esferas de influencia y el ámbito de poder,^{32, 33} de suerte que, en no pocas ocasiones, el terrorismo se convierte y se ha convertido en un sustitutivo de la guerra,³⁴ en un método para implantar guerras clandestinas contra otro u otros Estados. Seguramente es cierto que el hecho de que

participen organizaciones o grupos patrocinados, apoyados o creados por uno o varios Estados, hace que sea muy difícil comprobar la responsabilidad de éstos.³⁵

No en vano, ya desde hace algún tiempo en el plano internacional se ha destacado la obligación de todo Estado de abstenerse de “organizar, instigar, ayudar o participar [...] en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos [...]”³⁶ Trasladando la cuestión al marco operativo o criminológico, esta manifestación del terrorismo internacional puede adoptar diversas formas, que van desde la creación por parte de un Estado de grupos u organizaciones terroristas, pasando por el apoyo financiero logístico —o ambas cosas— que aquél pueda proporcionar a éstos, continuando con la tolerancia, estímulo, consentimiento y aliento estatal a la acción terrorista de agentes privados, hasta el refugio, los medios, infraestructura y facilidades que en su territorio el Estado pueda brindar u ofrecer para que los terroristas diseñen y planifiquen sus estrategias, tácticas y los ataques o atentados dirigidos contra otro u otros Estados y contra los nacionales o intereses de

²⁹ Véase sobre ello A. Merlos, *Al Qaeda. Raíces y metas del terror global*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006, pp. 78 y ss.; J. Jordán, *Profetas del miedo. Aproximación al terrorismo islamista*, EUNSA, Navarra, 2004, p. 159; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “Tercer informe del Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones, establecido en virtud de la resolución 1526 (2004) del Consejo de Seguridad relativa a Al-Qaida y los talibanes y personas y entidades asociadas”, *Naciones Unidas*, doc. S/2005/572, de 9 de septiembre de 2005, pp. 7 y 8, párr. 9-13.

³⁰ Véase al respecto R. Gunaratna, *Al Qaeda. Viaje al interior...*, op. cit., pp. 86-88, 94-97, 117, 224 y ss, 237 y 238; J. Burke, *Al Qaeda...*, op. cit., pp. 172 y ss. y 240 y 241; W. Laqueur, *La guerra sin fin. El terrorismo en el siglo XXI*, F. Esteve (trad.), Destino, Barcelona, 2003, pp. 78-80; L. De la Corte Ibáñez, y J. Jordán, *La yihad terrorista*, Síntesis, Madrid, 2007, pp. 123 y ss.; J. Jordán, *Profetas...*, op. cit., pp. 134 y ss., 176 y 177.

³¹ Cfr. Naciones Unidas, “Terrorismo y derechos humanos. Informe sobre la marcha de los trabajos preparado por la Sra. Kalliopi K. Koufa, Relatora Especial”, *Consejo Económico Social, Comisión de Derechos Humanos*, 53 período de sesiones, doc. E/CN.4/Sub.2/2001/31, de 27 de junio de 2001, p. 20; J. García San Pedro, *Terrorismo...*, op. cit., p. 109. En este sentido, cabría considerar la opinión de este último autor, cuando expresa que en los supuestos en que los gobiernos crean grupos u organizaciones terroristas, lo hacen a modo de instrumento de agresión indirecta para debilitar a otros Estados, para exportar una tendencia sociopolítica (habla de revolución) o para intimidar o destruir a oponentes o disidentes de su régimen (*ibid.*, p. 110).

³² J. Alcaide Fernández, *Las actividades terroristas...*, op. cit., pp. 54 y 55.

³³ También Ramón Chornet ya expresaba que el terrorismo en cuanto fenómeno internacional se había convertido en uno de los instrumentos privilegiados de la lucha política en el ámbito internacional (*Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993, p. 167).

³⁴ F. Reñares, *Terrorismo y antiterrorismo...*, op. cit., pp. 182 y 183.

³⁵ J. Alcaide Fernández, *Las actividades terroristas...*, op. cit., pp. 54 y 55. En similar sentido, Naciones Unidas, “Terrorismo...”, doc. E/CN.4/Sub.2/2001/31..., op. cit., p. 21, que indica que “al Estado patrocinador le beneficia distanciarse de la actividad terrorista, ya que así puede negar fácilmente toda implicación [...] A los Estados contra los que va dirigido este tipo de terrorismo les suele resultar difícil encontrar el nexo que une a los terroristas con sus patrocinadores”.

³⁶ Así, por ejemplo, párr. 9º del principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas (véase *Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, como a la Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional*; Resolución de la Asamblea General 2734 (XXV), de 16 de diciembre de 1970). En este sentido, véase, de la Asamblea General, resolución 39/159, de 17 de diciembre de 1984, sobre la *Inadmisibilidad de la política de terrorismo estatal y de toda acción de los Estados encaminada a socavar el sistema sociopolítico de otros Estados soberanos*.

los mismos, ya sea en su propio territorio, ya en el de terceros Estados.³⁷

Por su parte, la modalidad del concepto normativo de terrorismo internacional que viene determinada, no por los objetivos de sus autores, sino por el desarrollo de la estrategia terrorista, se ajusta mejor a la acepción sociológica o criminológica de terrorismo transnacional considerada líneas arriba. Sirvan como ejemplo, en este punto, las finalidades y el marco operativo de la organización terrorista ETA, que si bien ha fijado como objetivo de ataque el orden interno del Estado español, es de sobra conocido que sus miembros suelen trasladarse a otros Estados para programar atentados, para refugiarse o para huir de las autoridades españolas. El hecho de que, en esta medida, queden involucrados por lo menos dos Estados a los efectos de colaboración y coordinación policiales y judiciales, y de que en uno de ellos se planifiquen los ataques que se realizarán en el otro, dota al terrorismo del elemento internacional.

Junto con la injerencia por razón del territorio, que no sólo ha de circunscribirse a que éste haya sido utilizado en la condiciones señaladas, toda vez que puede darse el caso de que los terroristas dirijan sus actuaciones contra los nacionales o intereses del Estado objeto de ataque que se ubiquen en el extranjero, por el momento conviene tener en cuenta el carácter internacional que puede derivar, entre otras cosas, de la nacionalidad de las víctimas o de los terroristas, así como del estatus o condición de aquéllas. En resumen, en esta variante, bastaría con que el desarrollo, los alcances o consecuencias de la estrategia terrorista

traspasen las fronteras del país que es objeto de sus ataques, o, si se quiere, con que, muy a pesar de que se dirija contra los intereses de un Estado concreto, la acción terrorista involucre a varios Estados, es decir, con que precise de la injerencia de dos o más de ellos, con independencia de que sólo sea uno en el que materialmente recaiga el acto, actividad, práctica o método terrorista.

De lo anterior resulta que un rasgo que confiere internacionalidad al terrorismo radica en que su planificación, ejecución, desarrollo o consecuencias afecten o involucren ambas cosas, como mínimo, a dos Estados, a sus ciudadanos, territorios o intereses,³⁸ y es indiferente si se trata de actos y actividades terroristas que atenten contra el orden internacional programados para ello —o ambas cosas— o de aquellos que, aunque vayan dirigidos contra un orden interno y que, por sus características, en estricto sentido, no transgredan el orden internacional, en una u otra forma, terminen envolviendo a más de un Estado.

4. La legislación antiterrorista concertada en el marco de las Naciones Unidas

Si bien con dificultades, en el marco jurídico de las Naciones Unidas se ha conseguido estructurar una legislación antiterrorista que se conforma de diversos instrumentos jurídicos multilaterales,³⁹ en cuyo contenido se tratan por separado manifestaciones convencionales de la delincuencia terrorista. El contenido de tales instrumentos de carácter universal se conforma por una parte de Derecho penal sustantivo y por otra

³⁷ Cfr. J. García San Pedro, *Terrorismo...*, op. cit., pp. 108-111. A este respecto, resulta orientativo valorar las resoluciones A/RES/42/159, de 7 de diciembre de 1987; A/RES/44/29, de 4 de diciembre de 1989, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en las que se recuerda la obligación que impone el Derecho internacional a los Estados de abstenerse de organizar o instigar actos de terrorismo en otros Estados, de prestar asistencia o participar en su comisión, o de dar su consentimiento o aliento para la realización en su territorio de actividades que apunten a la comisión de esos actos. Recogiendo lo anterior, el Anexo de la resolución A/RES/49/60, de 17 de febrero de 1995, reafirma la obligación de los Estados de abstenerse de financiar actividades terroristas y de adoptar medidas para evitar que se utilicen sus territorios para establecer instalaciones terroristas o campamentos de adiestramiento. Igualmente lo hace la resolución S/RES/1267 (1999), de 15 de octubre del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, o bien la resolución de este mismo órgano S/RES/1373 (2001), de 28 de septiembre, que además añade la obligación de los Estados de reprimir el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y la de poner fin al abastecimiento de armas, o a la de denegar cobijo a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionan cobijo con esos fines.

³⁸ En similar sentido, se sostiene que por terrorismo internacional ha de entenderse aquella forma de terrorismo que de un modo directo se desarrolla en o afecta a diversos países, sus ciudadanos, territorios —o ambas cosas— o a los representantes de organizaciones intergubernamentales (R. Calduch Cervera, "La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LIII, 2001), 1 y 2, p. 189).

³⁹ Las medidas adoptadas por las Naciones Unidas destinadas a la investigación, prevención y persecución penal del terrorismo se concentran en los 16 instrumentos multilaterales que a continuación se enuncian: 1) Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963; 2) Convenio de La Haya sobre represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, concertado el 16 de diciembre de 1970; 3) Convenio de Montreal sobre represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, de 23 de septiembre de 1971; 4) Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, concertada en la ciudad de Nueva York el 14 de diciembre de 1973; 5) Convenio internacional

que abarca un conjunto de obligaciones o facultades o ambas que, en resumidos términos, tienen que ver con el establecimiento de la jurisdicción para conocer del delito materia de la convención o protocolo de que se trate, con la regulación de la extradición y la garantía de su procedencia sobre los autores de tales delitos, así como con algunas medidas o acciones de asistencia, coordinación y colaboración judiciales y policiales que han de desarrollarse entre signatarios para lograr el objetivo de garantizar la prevención, persecución penal, enjuiciamiento y castigo de los responsables por la comisión de los delitos previstos en cada uno de ellos.

Aunque en el contenido de dichos instrumentos jurídicos internacionales no queda comprendida una noción específica de terrorismo internacional, ello no impide que puedan extraerse de su articulado algunos indicadores que nos permitan establecer una aproximación que se apoye en los criterios internacionales que rigen al efecto, y ello, sin dejar de lado lo que ya expusimos al inicio de este trabajo, en el sentido de que la internacionalidad del terrorismo no tiene que ver con su esencia o sustantividad, sino con un factor criminológico que más bien afecta el marco de actuación de los autores terroristas.

4.1 Supuestos de terrorismo internacional que se desprenden de la legislación antiterrorista de las Naciones Unidas

La exigencia de que el hecho, su desarrollo o consecuencias —o ambas cosas— involucren a más de un

Estado para que adopte el carácter de terrorismo internacional, puede extraerse del marco legal antiterrorista de las Naciones Unidas que, como ya se dijo, se conforma a partir de diversos instrumentos jurídicos (convenios y protocolos) que tratan por separado distintas manifestaciones del terrorismo a los efectos de garantizar la incriminación y el castigo de sus autores. En este caso, si bien los actos o actividades terroristas quedan determinados o descritos en cada cuerpo normativo internacional, el factor internacional de los mismos no depende, salvo puntuales excepciones, de su realización como tal, sino de que ésta afecte a por lo menos dos Estados.

De este modo, por razón de materia, pero sobre todo en función del número de Estados implicados, amenazan o trasgreden los intereses de la Comunidad internacional, acciones terroristas como la del apoderamiento ilícito de aeronaves⁴⁰ y las derivadas en el sabotaje de la seguridad de la navegación aérea,⁴¹ pues ponen en peligro la seguridad de las personas y los bienes, afectan gravemente la explotación de los servicios aéreos y socavan la confianza de los pueblos en la seguridad de la aviación civil. En este contexto, en especial la configuración del componente internacional está supeditado a que el acto o actividad terrorista no sea cometido de manera exclusiva dentro del territorio del Estado de matrícula, o lo que es lo mismo, “si el lugar de despegue o el de aterrizaje real de la aeronave, a bordo de la cual se comete el delito, está situado fuera del territorio del Estado de su matrícula”⁴² o “si el delito se comete fuera del territorio del Estado de matrícula”.⁴³ Como es lógico, más allá

contra la toma de rehenes, de 17 de diciembre de 1979; 6) Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, de 3 de marzo de 1980; 7) Protocolo de fecha 24 de febrero de 1988, para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, de 23 de septiembre de 1971; 8) Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988; 9) Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988; 10) Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, hecho en Montreal el 1º de marzo de 1991; 11) Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas; 12) Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, firmado el 10 de enero de 2000; 13) Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, abierto a la firma en la Sede de las Naciones Unidas el 14 de septiembre de 2005; 14) Enmienda a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, hecha en Viena el 8 de julio de 2005; 15) Protocolo de 2005 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de navegación marítima, hecho en Londres el 14 de octubre de 2005, y 16) Protocolo de 2005 para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, hecho en Londres el 14 de octubre de 2005.

⁴⁰ Véase Convenio de La Haya sobre represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, concertado el 16 de diciembre de 1970 (*United Nations-Treaty Series*, núm. 12325, 1973, pp. 123 y ss. Ratificado por España mediante instrumento de fecha 6 de octubre de 1973 (*B.O.E.*, núm. 13, de 15 de enero de 1973).

⁴¹ Véase Convenio de Montreal sobre represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, de 23 de septiembre de 1971 (*United Nations-Treaty Series*, vol. 974, I-14118, 1975, pp. 198 y ss. Ratificado por España mediante instrumento de fecha 6 de octubre de 1972 (*B.O.E.* núm. 9, de 10 de enero de 1974).

⁴² Véase artículo 3.3. del Convenio de La Haya.

⁴³ Véase artículo 4.2. del Convenio de Montreal, que incluye ambos supuestos.

del principio de territorialidad con sus respectivas extensiones, la injerencia de otros Estados en el asunto puede venir motivada por las razones que surgen del principio de personalidad, activa o pasiva, del título real o de protección e inclusive del principio de jurisdicción universal si el terrorista o presunto terrorista, después de consumar el delito, se traslada a un tercer Estado para refugiarse.

Con su lógica adecuación, estos criterios rigen para los actos y actividades cometidos contra la seguridad de la navegación marítima, tales como el apoderamiento o ejercicio del control de un buque mediante violencia, amenaza o intimidación, destrucción del buque o provocación de daños en el mismo, colocación de un artefacto o sustancia para destruir el buque o causarle daños, etcétera.⁴⁴

Ni qué decir tiene de los actos de toma de rehenes como manifestaciones del terrorismo, puesto que también aquí la internacionalidad del hecho se hace depender de que el conocimiento del delito no sea competencia exclusiva de un solo Estado. Así lo demuestra, entre otras cosas, el hecho de que la Convención que se encarga del tratamiento internacional de estos delitos incluya una cláusula que neutraliza su aplicación si el delito es cometido dentro de un solo Estado, el rehén y el presunto delincuente son nacionales de dicho Estado y el presunto delincuente es hallado en el territorio de ese Estado.⁴⁵ La misma fórmula emplean el Convenio internacional para la represión de los atentados cometidos con bombas,⁴⁶ el Convenio

internacional para la represión de la financiación del terrorismo,⁴⁷ así como el Convenio internacional para la represión de los actos del terrorismo nuclear.⁴⁸

Sin embargo, los ataques cometidos contra las personas internacionalmente protegidas son por sí mismos manifestaciones genuinas del terrorismo internacional (homicidio, secuestro, atentados contra la integridad física o la libertad personal, los atentados contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de las personas que gocen de dicho estatus, la amenaza de cometer tales atentados, la tentativa y la complicidad en los mismos). Eso es así porque dicha condición despliega sus efectos cuando el representante oficial de un Estado se encuentra en el extranjero (jefe de Estado o ministro), o bien porque, entre otras cosas, los representantes, funcionarios o personalidades que gozan de esa protección especial, suelen desarrollar actividades de representación de organismos internacionales y, por lo tanto, las agresiones que se dirigen contra ellos afectan a distintos países. Los criterios que, en este contexto, justifican el elemento internacional, apuntan a que, “al ponerse en peligro la seguridad de esas personas, se crea una amenaza para el mantenimiento de relaciones internacionales normales, que son necesarias para la cooperación entre los Estados”.⁴⁹

En fin, que el terrorismo sea internacional significa una habilitación interestatal para garantizar el cumplimiento del principio de universalidad de la represión, que demanda que el terrorismo sea castigado sin

⁴⁴ Véase Preámbulo y artículos 1, 4 y 6 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988 (*United Nations-Treaty Series*, vol. 1678, I-29004, 1992, p. 262. De la Organización Marítima Internacional, véase documento SUA/CONF/15/Rev.2. Ratificado por España mediante instrumento de 15 de junio de 1989 (*B.O.E.*, núm. 99, de 24 de abril de 1992). Semejantes criterios pueden observarse en los artículos 1, 2 y 3 del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988 (*United Nations-Treaty Series*, vol. 1678, I-29004, 1992, p. 324. De la Organización Marítima Internacional, documento SUA/CONF/16/Rev.2. Ratificado por España mediante instrumento de 15 de junio de 1985, (*B.O.E.*, núm. 99, de 24 de abril de 1992).

⁴⁵ Véase Preámbulo y artículos 1, 5 y 13 de la Convención internacional contra la toma de rehenes, de 17 de diciembre de 1979 (*United Nations-Treaty Series*, vol. 1316, I-221931 (1983), pp. 238 y ss. A este convenio se adhirió España el 9 de marzo de 1984 (*B.O.E.*, núm. 162, de 7 de julio de 1984).

⁴⁶ Véase Preámbulo y artículos 1, 2, 3 y 6 del Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (Anexo de la resolución A/RES/52/164, de 9 de enero de 1998. Ratificado por España mediante documento de 2 de abril de 1999 (*B.O.E.*, núm. 140, de 12 de junio de 2001); corrección del texto auténtico español (*B.O.E.*, núm. 137, de 8 de junio de 2002).

⁴⁷ Véase Preámbulo y artículos 1, 2, 3 y 7 del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, firmado el 10 de enero de 2000 (resolución A/RES/54/109. Ratificado por España mediante instrumento de 1º de abril de 2002 (*B.O.E.*, núm. 123, de 23 de mayo de 2002; rect. *BOE*, núm. 141, de 13 junio de 2002).

⁴⁸ Véanse Preámbulo y artículos 2, 3 y 9 del Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, abierto a la firma en la Sede de las Naciones Unidas el 14 de septiembre de 2005 (A/RES/59/290, Resolución de la Asamblea General de 13 de abril de 2005, en relación con el tema 148 del programa, en el marco de la 91 sesión plenaria).

⁴⁹ Véanse sobre todo el Preámbulo y los artículos 1 y 2 de la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, de fecha 14 de diciembre de 1973 (*United Nations-Treaty Series*, vol. 1035, I-15410 (1977), pp. 191 y ss. A esta Convención se adhirió España por instrumento de 26 de julio de 1985 (*B.O.E.*, núm. 33, de 7 de febrero de 1986). Véase *infra*.

excepción de acuerdo con su gravedad y dondequiera que se encuentren sus autores.

4.2 Terrorismo internacional vs. delito político

Constituye una nota común de algunos tratados internacionales destinados a la represión penal del terrorismo internacional, la previsión del deber jurídico de considerar los delitos que cada uno de ellos comprende, entre los que dan lugar a la extradición.⁵⁰ Otros instrumentos jurídicos sobre la materia no se concretan a incluir dicha obligación, sino que además determinan que los actos criminales que comprenden y, en particular, “los que obedezcan a la intención o al propósito de crear un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinadas personas, no se justifiquen en circunstancia alguna por razones de índole política”. De hecho, los de más reciente concertación son más claros en este sentido, cuando establecen que a los fines de extradición o de la asistencia judicial recíproca ninguno de los delitos

que comprenden se considerará delito político, delito conexo a un delito político ni delito inspirado en motivos políticos.⁵¹

En definitiva, de uno u otro modo, automáticamente todas estas manifestaciones de terrorismo internacional quedan excluidas de la categoría de los delitos políticos y, con ello, de las garantías de protección que tal reconocimiento comporta. Ello implica un candado más para garantizar el principio de universalidad de la represión.

5. Sobre las dificultades de concretar un concepto de terrorismo internacional

La falta de concreción de un concepto normativo de terrorismo internacional ha sido la causa por la que, después de casi dieciséis años desde que la Asamblea General de las Naciones Unidas propusiera la elaboración de una convención general sobre el terrorismo internacional,⁵² hasta la fecha no haya sido posible concluir un instrumento jurídico de esta naturaleza.⁵³

⁵⁰ Véanse, por ejemplo, artículo 8 de la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra las personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos; artículo 10 de la Convención internacional contra la toma de rehenes; artículo 8 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil; artículo 11 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima.

⁵¹ Véanse, por ejemplo, artículos 6 y 15 del Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear; artículos 6 y 14 del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo; artículos 5 y 11 del Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas. En este sentido, en el continente americano, artículo 11 de la Convención interamericana contra el terrorismo.

⁵² Especialmente, mediante resolución A/RES/52/210, de 17 de diciembre de 1996, la Asamblea General de las Naciones Unidas planteaba la posibilidad de considerar la elaboración de una convención general sobre el terrorismo internacional. Sin embargo, y después de volver a hacer la misma sugerencia en los considerandos de su resolución A/RES/52/165, de 15 de diciembre de 1997, en el punto resolutorio 11 de su resolución A/RES/53/108, de 8 de diciembre de 1998, decidió que el Comité Especial, establecido en virtud de la resolución A/RES/52/210, se ocupara de los medios de promover el desarrollo de un marco jurídico amplio de convenios relativos al terrorismo internacional e inclusive de la posibilidad de elaborar, *con carácter prioritario*, un convenio amplio sobre el terrorismo internacional. Esto mismo vino a reiterarlo en los puntos resolutorios 14 y 17 de sus resoluciones A/RES/55/158, de 12 de diciembre de 2000, y A/RES/56/88, de 12 de diciembre de 2001, respectivamente.

⁵³ En efecto, no obstante que los representantes de los Estados miembros de las Naciones Unidas han venido reafirmando la condena inequívoca del terrorismo internacional, en todas sus formas y manifestaciones y por quienquiera que se cometa, con independencia de los propósitos perseguidos por sus autores, y muy a pesar de que existe un consenso común por lo que se refiere a identificar el terrorismo como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, la vida y la dignidad humanas y la consolidación de la democracia, y pese a los acuerdos alcanzados por los representantes de los Estados en la Cumbre Mundial de 2005 (A/RES/60/1), así como en la Estrategia Mundial de las Naciones Unidas contra el terrorismo, en el sentido de hacer todo lo posible para llegar a un acuerdo sobre un convenio general contra el terrorismo internacional y concertarlo, incluso resolviendo las cuestiones pendientes relativas a la definición jurídica y el alcance de los actos abarcados por el convenio, a fin de que pueda servir como instrumento eficaz de lucha contra el terrorismo (A/RES/60/288, de 8 de septiembre de 2006); hasta la fecha no se ha podido concertar un tratado general de estas características. Al respecto, véase también, entre otros documentos, Naciones Unidas, “Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210, de la Asamblea General de 17 de diciembre de 1996. 12º periodo de sesiones (25 y 26 de febrero y 6 de marzo de 2008)”, *Asamblea General*, doc. A/63/37, de 2008. Y tal vez el problema de fondo se halle en que ni siquiera se ha conseguido establecer una definición jurídica de terrorismo; *cfr.*, en este sentido, por ejemplo, Naciones Unidas, “Nota del Secretario General. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio”, *Asamblea General*, 59º periodo de sesiones, A/RES/59/565, de 2 de diciembre de 2004, pp. 53 y 54. De igual modo, véase las observaciones hechas por los delegados de los Estados durante la 13 sesión plenaria de la Asamblea General de 1º de octubre de 2007, celebrada durante el sexagésimo segundo periodo de sesiones, doc. A/62/PV.13, pp. 16, 17, 25 y 26, así como las realizadas en la 118 sesión plenaria de esta misma Asamblea, de 4 de septiembre de 2008, doc. A/62/PV.118, pp. 4 y 5. En los mismos términos, *vid.* Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo: actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia. Informe del Secretario General, doc. A/66/762 de la Asamblea General, de 4 de abril de 2012.

Es cierto, no obstante, que tanto tiempo al menos ha sido suficiente para conciliar un proyecto de “Convención general sobre terrorismo internacional”, que llegaría a complementar los convenios, convenciones y protocolos vigentes de las Naciones Unidas que tratan por separado diversos aspectos del terrorismo internacional y, de hecho, según algún precepto de este borrador,⁵⁴ en el caso de que dicha convención general y uno de tales instrumentos jurídicos puedan ser aplicables en relación con un mismo hecho, prevalecerán las disposiciones de cualquiera de estos últimos. Básicamente, lo que hace este proyecto de convención general es recoger todos los principios, ideas y criterios por los que se han venido rigiendo las medidas antiterroristas instauradas en el marco de las Naciones Unidas, lo que se refleja en el contenido de su articulado, pues como lo han hecho los instrumentos jurídicos ya concertados, incluye una serie de disposiciones que han de servir para asegurar la incriminación y castigo de las conductas delictivas que establece en su artículo 2º, de entre las cuales cabe extraer el compromiso que asumirían los signatarios de castigar el delito de acuerdo con su gravedad, el rechazo expreso a conferir a éste la condición de delito político y, por lo tanto, la exigencia de que sobre sus autores proceda la extradición. Junto con ello, esta nueva convención comprendería la obligación de los Estados para instaurar su jurisdicción por diversas vías que encajarían en los principios de territorialidad, personalidad, activa y pasiva, real o de protección y de jurisdicción universal, lo que se acompañaría de una serie de preceptos destinados a asegurar la prevención del delito y a garantizar ciertas acciones de asistencia, colaboración y coordinación policiales y judiciales entre Estados parte, entre otros temas.⁵⁵

Mayor interés despierta, a los efectos de este trabajo, destacar la definición normativa de terrorismo internacional que incorpora dicho proyecto de convención general sobre terrorismo internacional en su artículo 2º en los siguientes términos:

1. Comete delito en el sentido del presente Convenio quien ilícita e intencionadamente y por cualquier medio cause:

- a) La muerte o lesiones corporales graves a otra persona o personas; o
 - b) 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
 - c) Daños a los bienes, lugares, instalaciones o redes a que se hace referencia en apartado precedente, cuando produzcan o puedan producir un gran perjuicio económico, si el propósito de tal acto sea, por su naturaleza o contexto, intimidar a la población u obligar a un gobierno o una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo.
2. También constituirá delito la amenaza creíble y seria de cometer cualquiera de los delitos enunciados en el párrafo 1 del presente artículo.
 3. También será punible la tentativa de cometer cualquiera de los delitos enunciados en el párrafo 1 del presente artículo.
 4. También comete delito quien:
 - a) Participe como cómplice en cualquiera de los delitos enunciados en los párrafos 1, 2 o 3 del presente artículo;
 - b) Organice o dirija a otros a los efectos de la comisión de uno de los delitos indicados en los párrafos 1, 2 o 3 del presente artículo; o
 - c) Contribuya a la comisión de uno o más de los delitos enunciados en los párrafos 1, 2 o 3 del presente artículo por un grupo de personas que actúe con un propósito común. La contribución deberá ser intencional y hacerse:
 - i) Con el propósito de colaborar con los fines delictivos o la actividad delictiva general del grupo, si tales fines o tal actividad entrañan la comisión de cualquiera de los delitos enunciados en el párrafo 1 del presente artículo; o
 - ii) Con el conocimiento de la intención del grupo de cometer cualquiera de los delitos enunciados en el párrafo 1 de presente artículo.

Es llamativo y preocupante, cuando no novedoso, que, aunque la concepción jurídica internacional, tanto en el siglo pasado como ahora, se ha decantado y

⁵⁴ Provisionalmente el artículo 2 bis de este borrador.

⁵⁵ El texto del borrador de la “Convención general sobre terrorismo internacional” puede consultarse en Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210, de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996*, Sexto periodo de sesiones (28 de enero a 1º de febrero de 2002), Quincuagésimo séptimo periodo de sesiones, Suplemento núm. 37 (A/57/37).

se inclina por identificar al terrorismo como una forma de criminalidad verdaderamente grave cuya prevención y castigo exige el compromiso de todos los miembros de la sociedad internacional, hoy todavía existen tantas discrepancias al momento de determinar las estrategias e instrumentos jurídicos que han de ser empleados para su represión, así como a la hora de conciliar la manera y los alcances en los que dichos métodos y recursos han de aplicarse.

6. El concepto de terrorismo internacional en la legislación penal mexicana

En el artículo 148 bis del Código Penal federal,⁵⁶ queda establecida una figura delictiva a la que el legislador mexicano denomina terrorismo internacional.⁵⁷ En este caso, y siguiendo la orientación del Derecho penal del enemigo, se dedica un mismo marco penal que va de 15 a 40 años de prisión y 400 a 1 200 días multa, a los autores de un conjunto de conductas cuya configuración se hace depender, como rasgo fundamental, de la afectación de “bienes o personas de un país extranjero, o cualquier organismo u organización internacionales”.

La acción, que puede llevarse a cabo de distintas maneras y que debe agotar el principio de territorialidad, consiste en utilizar “sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radiactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego”. Pero también puede desplegarse generando incendios, inundaciones o por cualquier otro medio violento. La modalidad de que se trate, según se desprende de la descripción típica, debe tener la entidad suficiente para “producir alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella”, siendo ello, como consecuencia del carácter doloso de la conducta, un resultado asumido por el agente que necesariamente deberá producirse.

Aunque no bastaría con lo anterior, pues la descripción típica exige la verificación de un elemento subjetivo del injusto alternativo que puede consistir, o bien en la finalidad de menoscabar la autoridad de un Estado extranjero, o en la de obligar a dicho Esta-

do, organismo u organización internacionales a que tomen una determinación.

A la sanción penal que deriva de las conductas antes descritas, se acumularán las que deban aplicarse por los delitos que, con motivo de su realización, se configuren en el hecho. En efecto, la cuestión deberá resolverse en concurso real entre las acciones típicas que recoge el precepto y las que con ellas puedan producirse (homicidio, lesiones, daños, etc.). Así lo constata la redacción legal cuando señala que “se impondrá la pena [...] sin perjuicio de las que correspondan por los delitos que resulten”.

Todo lo anterior se desarrolla del modo siguiente:

Se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y de cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten: 1) A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radiactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice en territorio mexicano, actos en contra de bienes o personas de un Estado extranjero, o de cualquier organismo u organización internacionales, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para tratar de menoscabar la autoridad de ese Estado extranjero, u obligar a éste o a un organismo u organización internacionales para que tomen una determinación.

7. A modo de conclusión

La comunidad internacional ha tenido muy presente la altísima y manifiesta gravedad de los daños que, en forma inmediata, a corto, a mediano y a largo plazo son generados por la delincuencia terrorista sobre los valores, derechos y libertades inherentes al ser humano; en definitiva, sobre bienes jurídicos, tanto individuales como colectivos, de especial importancia. En realidad, la concepción respecto del terrorismo no ha variado sustancialmente, pues queda claro que, tanto ahora como en el siglo pasado, existe y ha existido un consenso internacional, quizás ahora más extendido que antes, en el sentido de expresar un profundo

⁵⁶ Que se integra en el Capítulo III del Título Segundo de los “Delitos contra el Derecho Internacional”, que se ubica en el Libro Segundo del Código Penal federal.

⁵⁷ Sobre los tratados internacionales que, en materia de persecución penal del terrorismo, México es parte, véase <http://www.sre.gob.mx/tratados> (4 de octubre de 2012).

rechazo a las actividades y amenazas terroristas, o lo que es igual, al uso de la violencia más cruel y cobarde como medio para imponer ideologías o sistemas, o bien para imprimir terror a los gobiernos y a la sociedad en general o a un núcleo de la misma para alcanzar algún objetivo, sea éste político, religioso, social, delictivo o de cualquier naturaleza.

A pesar de esa permanente preocupación de la comunidad internacional por las manifestaciones, los alcances y las graves consecuencias del terrorismo, hasta la fecha no se ha conseguido establecer criterios uniformes que permitan la conformación de un concepto normativo de terrorismo internacional multilateralmente asumido. El problema no radica en determinar la *ratio iuris* que lleva a la incriminación del terrorismo y, de hecho, ésta no ha sufrido, ni tendría por qué sufrir, modificación alguna, pues existe coincidencia en que el terrorismo es uno de los más graves fenómenos que ha tenido que enfrentar la humanidad. En efecto, esta discrepancia no tiene que ver con la ausencia de un consenso a la hora de reconocer la significación antijurídica del terrorismo, sino con los criterios que, desafortunadamente, se emplean para determinar a qué actividades se les confiere el contenido antijurídico del actuar terrorista.

Quizás en las marcadas diferencias en los niveles de evolución de las estructuras sociales, se encuentre parte de la explicación de la ausencia de opiniones coincidentes en algo tan básico como la concreción de una noción funcional y generalizada de terrorismo. Un bloque, que se dice avanzado en materia de derechos y libertades públicas, no deja de imponerse a otro empleando la violencia, de manera que el que se dice sometido se vale del mismo medio violento para evitar ese sometimiento y, entonces, en este intercambio de violencia, en esta disputa, se produce lo que, si bien se traduce en violencia indiscriminada, muertes en masa o ejecuciones individuales, limitación de la libertad, desastres incalculables, miedo, incertidumbre, ambiente de desequilibrio social, privación de derechos, en definitiva, en el colapso del Estado social y democrático de Derecho, algunos no tienen inconveniente en identificarlo como daños colaterales, sobre todo cuando se refieren a la pérdida de las vidas humanas que ha generado esta dinámica de acción y represión terrorista.

Por eso, antes de apelar por una unificación de criterios sobre un concepto de terrorismo, primero habrá que garantizar la aplicación efectiva y generalizada

de los derechos humanos, primero habrá que asegurar la coexistencia en un mundo cada vez más globalizado de estructuras sociales más equiparables entre sí en el desarrollo de ámbitos tan complejos como los económicos, educativos, sociales, políticos, etc., puesto que, al margen de que el mejoramiento en este sentido podría reducir las causas que motivan la práctica del terrorismo, lo esperable es que ese grado de evolución se proyecte en el sistema normativo y, en consecuencia, en el Derecho penal y en los métodos de persecución criminal. Con dificultad se lograrán juicios uniformes si la evolución es dispar.

Antes que fijar nuestra atención en concretar una definición de terrorismo que pueda ser utilizada en el plano universal, primero habrá que construir sociedades más uniformes, en igualdad de circunstancias desde el punto de vista de los avances en materia de derechos fundamentales, libertades públicas y democracia, y sólo después será menos difícil llegar a conclusiones coincidentes o, por lo menos, más aproximadas. Habrá que homogeneizar la perspectiva sobre qué actos lesionan los ordenamientos constitucionales. Hoy la aspiración y el acercamiento al cabal cumplimiento de este modelo ideal solamente estimulan o rigen a unos cuantos. Por eso habrá que comenzar por la eliminación de aquellos sistemas que bloquean la aplicación efectiva y generalizada de los derechos humanos y de las libertades públicas, aquellos sistemas que distorsionan, a su acomodo y de acuerdo con la conveniencia de las circunstancias, la esencia y verdadera interpretación de esos valores de carácter universal, los alcances y objetivos de los mismos, la razón de su existencia y la garantía que ofrecen a sus destinatarios. Son estos regímenes, en definitiva, los que ignoran, a pesar de la evidencia, que se trata de valores que han de ser reconocidos por todos los sistemas jurídicos a todos los seres humanos sin distinción.

Bibliografía

- Bassiouni, M.Ch., *International Criminal Law Conventions and their Penal Provisions*, Transnational Publishers, Nueva York, 1997.
- Bergen, P., *Osama de cerca. Una historia oral del líder de Al-Qaeda*, Debate, Dols Gallardo (trad.), Barcelona, 2007.
- Burke, J., *Al Qaeda. La verdadera historia del islamismo radical*, Á. Pérez, J.M., Álvarez (trad.), RBA, Barcelona, 2004.

- Calduch Cervera, R., "La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LIII, 2001, 1 y 2.
- De la Corte Ibáñez, L. y J. Jordán, *La yihad terrorista*, Síntesis, Madrid, 2007.
- Franck, T.M., "Preliminary Thoughts Towards an International Convention on Terrorism", *American Journal of International Law*, vol. 68, 1974.
- García San Pedro, J., "Respuestas jurídicas frente al terrorismo: ámbitos internacional, europeo y nacional", en AA.VV., *Derecho penal y Criminología como fundamento de la política criminal. Estudios en homenaje al profesor Alfonso Serrano Gómez*, dirigido por Bueno Arús, Rodríguez Ramos et al., Dykinson, Madrid, 2006.
- , *Terrorismo: aspectos criminológicos y legales*, Universidad Complutense de Madrid/Ministerio de Justicia, Centro de Estudios Jurídicos, Madrid, 1993.
- Gunaratna, R., "La amenaza de Al Qaeda tras los atentados de Madrid", en AA.VV., *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, Temas de Hoy, Madrid, 2004, pp. 75 y ss.
- , *Al Qaeda. Viaje al interior del terrorismo islamista*, S.T. Harris (trad.), Servi Doc, Barcelona, 2003.
- Jiménez de Asúa, L., *El Criminalista*, tomo IX, Buenos Aires, 1951.
- Jordán, J., *Profetas del miedo. Aproximación al terrorismo islamista*, EUNSA, Navarra, 2004.
- Lamarca Pérez, C., *Tratamiento jurídico del terrorismo*, Ministerio de Justicia/Centro de Publicaciones, Madrid, 1985.
- Laqueur, W., *La guerra sin fin. El terrorismo en el siglo XXI*, F. Esteve (trad.), Destino, Barcelona, 2003.
- Merlos, A., *Al Qaeda. Raíces y metas del terror global*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.
- Quintano Ripollés, A., *Tratado de Derecho penal internacional e Internacional penal*, tomo I, Madrid, 1955.
- Ramón Chornet, C., *Terrorismo: respuesta de fuerza en el marco internacional del Derecho internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.
- Rapoport, D.C., "Las cuatro oleadas del terror insurgente y el 11 de septiembre", en AA.VV., *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, E. Borreguero (trad.), Temas de Hoy, Madrid, 2004.
- Reinares, F., "Al Qaeda, neosalafistas magrebíes y 11-M: sobre el nuevo terrorismo islamista en España", en AA.VV., *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, Temas de Hoy, Madrid, 2004, pp. 17 y ss.
- , "Conceptualizando el terrorismo internacional", *ARI* núm. 82, 2005, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, área terrorismo internacional, 1º de julio de 2005, pp. 1 y ss.
- , *Terrorismo global*, Taurus, Madrid, 2003.
- Sundberg, J.W.F., "Piracy: Air and Sea", en AA.VV., *A Treatise on International Criminal Law*, vol. I., Charles C. Thomas Publisher, Nueva York, 1973, pp. 450 y ss.
- Townshend, Ch., *Terrorismo. Una breve introducción*, J., Braga Riera (trad.), Alianza, Madrid, 2008.