

# La definición de terrorismo y la Legislación Brasileña vigente

*The definition of terrorism and the current brazilian legislation*

**Resumen:** El terrorismo es un gran desafío para la seguridad en el siglo XXI. El término “terrorismo” ha asumido de forma general un significado negativo, y también carece de una definición clara que sea aceptada mundialmente. Este artículo argumenta que es esencial desarrollar una Legislación interna de acuerdo con una perspectiva neutral y fenomenológica con relación al terrorismo. A partir de esa perspectiva, este artículo se ha concentrado en identificar los elementos constituyentes centrales del desarrollo histórico del terrorismo, bien como de las definiciones académicas comunes de terrorismo, de modo a que se alcancen las características sine-qua-non del terrorismo como fenómeno. En seguida, esos aspectos centrales se compararon a la Legislación Brasileña, con enfoque en la Ley nº 13.260/2016. Las constataciones de este artículo indican que existen algunas lagunas o errores en la Legislación Brasileña vigente que pueden llevar a una falta de coherencia del marco jurídico en comparación con la perspectiva fenomenológica académica. Por tanto, este trabajo recomienda algunas alteraciones en la Legislación Brasileña.

**Palabras Clave:** Terrorismo. Legislación Brasileña. Definición de terrorismo. Coherencia jurídica.

**Abstract:** Terrorism is a tough challenge to the security of the 21st century. Different countries, powerful or emerging ones, are facing terrorist attacks. As the term “terrorism” assumed a negative meaning in a general way, and it also lacks a clear and a worldwide accepted definition, the use of a biased definition may fit into political interests to condemn any opposing political movement. Therefore, this paper argues that it is essential to develop internal legislation in accordance to a neutral and phenomenological perspective regarding terrorism. From this perspective, this paper concentrated in identifying the core constituent elements. After that, these core aspects were compared to the Brazilian legislation against terrorism, focusing on the Law nº 13.260/2016. The findings of this paper indicate that there are some gaps or mistakes in Brazilian current legislation. Therefore, this paper recommends some changes to the Brazilian legislation.

**Keywords:** Terrorism. Brazilian legislation. Definition of terrorism. Legal coherence.

**Ricardo Luiz da Cunha Rabelo**  
Exército Brasileiro.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
comsoc@eceme.eb.mil.br

**Recibido: 04 abr. 2020**

**Aceptado: 10 jul. 2020**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



## 1 INTRODUCCIÓN

El terrorismo está presente en la sociedad moderna desde la Revolución Francesa, cuando, al final del siglo XVIII, los medios utilizados por el poder gubernamental para alcanzar sus objetivos políticos se basaban en la eliminación sumaria de los oponentes con la muerte en la guillotina. Esta práctica esparció el miedo entre todas las clases políticas, ya que no estaba claro quién podría ser el próximo blanco de esas decisiones. Por eso, como quedará claro a lo largo de este trabajo, aquel período de gobierno quedó conocido como “Regime de la Terreur”, el significado que más tarde dio origen al término “terrorismo”, que se usa para describir un fenómeno semejante.

A lo largo de la historia, se puede observar fácilmente la aparición del terrorismo en diferentes países, que lo realizan grupos por motivos variados, causando gran impacto y afectando a la sociedad y a los gobiernos. Al final de la Segunda Guerra Mundial, durante la “Guerra fría”<sup>1</sup>, la amenaza presentada por las acciones terroristas estuvo presente también, acompañando el contexto global y regional, desempeñando un papel meramente táctico en la concretización de los objetivos políticos y estratégicos de las partes en conflicto. Durante el período, el proceso de planeamiento, la ejecución, la selección de blancos, y los efectos deseados (objetivos) de las organizaciones terroristas incorporaron nuevos patrones que condicionaron el fenómeno “terrorismo”, que aún representaba una amenaza significativa a los países involucrados, principalmente en Europa, Asia, África y América.

Después del fin de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética, el orden global se estructuró en torno a la existencia de una potencia hegemónica, EE.UU, cuyo potencial militar incomparable fue conocido y reconocido por el mundo después de la 1ª Guerra del Golfo, en 1991. Este aspecto incentivó a los oponentes de EE.UU a no tratar de derrotar su fuerza militar directamente en los campos de batalla, sino, en lugar de eso, por medio de enfrentamientos de pequeña escala, en el contexto de una guerra irregular. Esta nueva forma de enfrentamiento reunió tácticas, técnicas y procedimientos de la guerra de guerrilla, de la insurgencia y del terrorismo. De esos tres métodos, el terrorismo presentó la mejor relación costo-beneficio, con riesgos considerablemente menores, como también menor inversión inicial para comenzar las acciones y el efecto más conmovedor si se considera al público global.

Al mismo tiempo, las acciones terroristas se multiplicaron por el mundo, llegando a una escala internacional, lo que llegó a representar la principal amenaza para los países occidentales, todos contando con un gran aparato militar, y, muchas veces, contando también con un conjunto bien estructurado de fuerzas de seguridad. Sin duda, el hecho que caracteriza el patrón de este período es el ataque a las Torres Gemelas del World Trade Center, en el corazón de EE.UU, el 11 de septiembre de 2001. Este ataque fue realizado por una organización no estatal, Al-Qaeda, con sede en Afganistán, con ramificaciones en diferentes países de Medio Oriente y de África, y supuestamente apoyada por otros Estados. Después de este terrible ataque, España

---

1 Después de la Segunda Guerra Mundial, se formó un orden global de cuarenta y cinco años a partir de una disputa bipolar liderada, por un lado, por Estados Unidos de América (EE.UU), y, por otro, por la Unión Soviética. Como ambos eran Estados nucleares, y un conflicto nuclear resultaría en una destrucción mutua, el enfrentamiento se dio de forma indirecta, por medio de terceros actores, como Proxy States, en un contexto que fue descrito como “guerra fría”.

pasó a ser un blanco de los ataques terroristas de Al-Qaeda, al igual que Reino Unido (RU), Francia e Italia.

Hoy en día, las noticias de casos de terrorismo son frecuentes en los periódicos, en la televisión o en la internet. Los ataques recientes realizados por el grupo autoproclamado Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) estremecen con la violencia, la crueldad y, principalmente, con el carácter aleatorio de las víctimas elegidas. Ni bien que el fenómeno adquirió carácter internacional, el terrorismo diseminó sus actividades funcionales por diferentes países, aumentando su capacidad de actuación simultánea en muchos países, como también potencializando las posibilidades de reclutamiento, recaudación de fondos y captación de recursos críticos. Como consecuencia, muchos países enfrentan actividades ilegales relacionadas al terrorismo, como lavado de dinero, reclutamiento, propaganda de violencia extrema, bases de entrenamiento y contrabando de armas, explosivos u otros recursos exigidos por ataques terroristas. A algunos Estados se les acusa de dar refugio seguro a los terroristas que están prófugos. Por tanto, el terrorismo es innegablemente una amenaza presente para un gran número de países alrededor del mundo, incluso Brasil, y muchas y diferentes autoridades gubernamentales están empeñadas en un esfuerzo para impedir esta actividad criminal para la seguridad de la sociedad moderna.

Alrededor de este asunto de la prevención y del combate a la actividad criminal, se debe considerar el marco jurídico que legitima a las fuerzas de seguridad para actuar y proteger a la sociedad. Así, la primera pregunta que un legislador debe hacer es: ¿qué es lo que define un acto ilegal? A partir de ahí, los legisladores trabajan para definir una conducta que debe ser evitada, ya que no es aceptable por la sociedad, y atribuyen una pena para quien infrinja la ley. Atendiendo a lo que establece el Estado de Derecho, la eficacia de una ley está ampliamente afectada por la coherencia con la definición utilizada para describir la respectiva acción penal. Cuando esa acción es simple y está bien definida, es más fácil construir un fuerte cuerpo de leyes para evitarla. Por otro lado, cuando la acción penal es compleja, es difícil abordar todas las condiciones que pueden definir tal comportamiento, dando incertidumbre para juzgar una acción o, mejor, para evitar que ella suceda. Es, exactamente, lo que ocurre con el terrorismo, el fenómeno complejo que viene sucediendo internacionalmente y con diferentes manifestaciones.

Por tanto, considerando la vulnerabilidad presentada actualmente por cualquier país, incluso Brasil, a la amenaza terrorista, este artículo trata identificar de que forma la Legislación Brasileña se encaja contra el terrorismo en una definición fenomenológica (imparcial) de terrorismo. Eso significa identificar posibles lagunas o errores conceptuales en la Legislación Brasileña contra el terrorismo que puedan aumentar la amenaza o perjudicar el esfuerzo para prevenirla y combatirla.

Para alcanzar ese objetivo, esta investigación está dividida en tres partes. En la primera parte, este artículo estudia la evolución histórica del significado del terrorismo de forma de comprender la dinámica de la evolución conceptual e identificar los principales trazos que marcaron al terrorismo a lo largo de la historia. En seguida, con ese soporte histórico, analiza, aún en la primera parte, varias definiciones académicas para establecer los elementos “*sine-qua-non*” que permiten identificar el fenómeno entre otros actos de violencia extremista. A continuación, la investigación analizará, en la segunda parte, la Legislación Brasileña vigente

contra el terrorismo, con enfoque en la recién aprobada Ley nº 13.260/2016 (BRASIL, 2016) que reglamenta un dispositivo constitucional<sup>2</sup> que considera al terrorismo como crimen grave, al que no se puede amnistiar o amparar. En la tercera parte, a partir de la comparación de la Legislación analizada a los elementos de definición de terrorismo, este trabajo identifica posibles lagunas o errores en esa Legislación. Al final, en la conclusión de este trabajo, se presentan algunas recomendaciones con el objetivo de fortalecer el apoyo de la Legislación Brasileña al esfuerzo desarrollado por las fuerzas de seguridad interinstitucionales conjuntas en Brasil para prevenir y combatir al terrorismo.

La metodología utilizada para realizar esta investigación se centró en una perspectiva cualitativa, y en un abordaje inductivo, a través de la recopilación de fuentes documentales y bibliográficas de autores reconocidos en el medio académico internacional. Con el fin de desarrollar los elementos que definen el terrorismo, este artículo examinó los conceptos presentados por Alex P. Schmid, Bruce Hoffman, Louise Richardson y Boaz Ganor, entre otros. Estos autores fueron elegidos por ser las voces académicas que más se destacan en el hemisferio occidental, justo la parte del mundo con la cual Brasil tiene más probabilidad de interactuar para coordinar esfuerzos, siendo fundamental la convergencia conceptual entre estos países. El análisis de la Legislación Brasileña contra el terrorismo fue realizado por medio de la recopilación de fuentes primarias de documentos oficiales.

La principal constatación de este artículo es que una comparación entre las principales características del terrorismo y la Legislación ha revelado algunas lagunas o errores que pueden llevar a la falta de coherencia del marco jurídico con la perspectiva fenomenológica académica. Por tanto, la Legislación Brasileña necesita refinar la definición de terrorismo, reforzando los aspectos centrales de la definición académica, y también reafirmar lo que no es terrorismo, evitando mal entendidos que puedan bloquear el esfuerzo de prevención de la aparición del terrorismo.

## 2 EL CONTEXTO CONCEPTUAL DEL TERRORISMO

¿Qué es el terrorismo? Las palabras traen consigo un significado exacto, expresando una comprensión común de un asunto, un hecho, una acción, o por lo menos una cualificación de estos. Sin embargo, algunas palabras, al sintetizar hechos o fenómenos complejos, pueden llevar a una interpretación diferente.

Llegar a una definición común sobre el asunto, o por lo menos una que satisfaga a la mayoría de los países aún es un desafío que no ha sido superado. Dos ideas dominan principalmente los debates cuando se conduce esa discusión: la primera es sobre la necesidad de desarrollar y elaborar una definición consensual, y la segunda idea gravita en torno a la relativa subjetividad con que es interpretada determinada definición.

Los que defienden la dispensa de una definición consensual de terrorismo afirman que cada país ya ha desarrollado un marco jurídico que abarca todos los actos considerados como terrorismo, siendo eficaz para prevenir y tratar judicialmente todas las infracciones de la ley, como homicidio, robo, secuestro, entre otros. Aunque esos crímenes están presentes en el cuerpo de la

<sup>2</sup> Constitución Federal Brasileña, artículo 5°, inciso XLIII. (BRASIL, 1988, p. 13).

ley penal, se debe reconocer como más sólida la teoría según la cual el terrorismo se diferencia de los demás crímenes por su naturaleza política, y de hecho no agrede a otros ciudadanos (que pueden sufrir consecuencias de esos actos), sino al Estado Nacional y, por ende, a su soberanía, con fuerte impacto en sus funciones básicas y sociales.

Además, aún en el contexto de la primera idea, el terrorismo es un fenómeno internacional (Gregor, 2013), diseminando sus actividades funcionales por diferentes países. Hoy en día, es de hecho común observar organizaciones terroristas reclutando simultáneamente en más de un país, mientras mantienen bases de entrenamiento en otros países, y obtienen recursos de actividades ilegales que desarrollan en un tercer país. Por tanto, hay urgencia para que la comunidad internacional llegue a un entendimiento consensual sobre el terrorismo de forma que se lleguen a unificar los esfuerzos para combatir este fenómeno de forma simultánea y coordinada.

La segunda idea que perjudica el esfuerzo de llegar a una definición común de terrorismo es el relativismo de la interpretación en torno a un hecho. Por tanto, sus defensores suelen decir que el terrorista de “uno” es el luchador por la libertad de “otro”, como muestra Boaz Ganor:

La declaración, “El terrorista de uno es el luchador por la libertad de otro”, se ha vuelto no solo un cliché, sino también uno de los obstáculos más difíciles en el enfrentamiento del terrorismo. La cuestión sobre la definición y conceptualización es generalmente algo puramente teórico - un mecanismo para que los estudiosos trabajen el conjunto apropiado de parámetros para la investigación que pretenden realizar. (Ganor, 2010, Nuestra traducción)

Analizando con atención esta argumentación, y dando énfasis al punto de vista de Boaz Ganor, se lleva a considerar que esa idea solo prospera si el estudio del terrorismo y sus consideraciones no se concentra en el acto en sí, sino en las personas que lo dirigen o en la moralidad de los objetivos que persiguen. No es aceptable que un análisis pierda su punto de foco y deje de reconocer que el terrorismo es el medio que se usa para alcanzar un fin. Por otro lado, la libertad o liberación de una región puede ser el fin perseguido. Así, no es correcto comparar un medio, el terrorismo, a un fin, la libertad. (Schmid, 2011)

Como afirma Alex P. Schmid, el problema de definición es un elemento crucial en la tentativa de coordinar la colaboración internacional. Como consecuencia, esta investigación mantendrá su enfoque en la observación fenomenológica, con distancia analítica, conducida de forma imparcial, con exención e independencia crítica.

## 2.1 LA EVOLUCIÓN DEL SIGNIFICADO DE “TERRORISMO”

Esta palabra se popularizó durante la Revolución Francesa y, al contrario de su significado contemporáneo, terrorismo tenía una connotación positiva en la época. El “*Regime de la Terreur*” de 1793, de donde vino el término aún hoy utilizado, fue adoptado como forma de promover el orden en el medio de un período de relativa anarquía e inestabilidad que le siguió a la Revolución Francesa. Por tanto, al contrario de lo que terrorismo es comúnmente enten-

didado hoy, significando una actividad revolucionaria conducida por grupos marginalizados, el “*Regime de la Terreur*” fue concebido como un instrumento de gobernanza para promover la estabilidad del Estado Revolucionario, intimidando a los contrarrevolucionarios, subversivos y todos los demás disidentes que el nuevo régimen consideraba “enemigos del pueblo”. La muerte en la guillotina, proclamada a partir de los instrumentos del Estado a servicio del Gobierno Revolucionario<sup>3</sup> fue una lección poderosa transmitida a cualquiera que pudiese oponerse a la revolución o tener un sentimiento nostálgico por el “*ancien regime*”, todos considerados “traidores de la Revolución”.

“El “Régimen del Terror” terminó cuando Robespierre anunció en la Convención Nacional que tenía una nueva lista de traidores. Los extremistas y los moderados se unieron para repudiar al régimen y a su líder, temiendo que sus nombres pudieran constar en la lista anunciada. Como resultado, Robespierre y sus seguidores más cercanos, fueron condenados a la misma muerte en la guillotina, al igual que el primer condenado por el régimen, alrededor de cuarenta mil. Fue así que el “terror” llegó a su fin y, a partir de ese momento, la palabra “terrorismo” estaría asociada al abuso de poder, con implicación criminal. Este término fue usado por primera vez por Edmund Burke en 1795, en una crítica a la Revolución Francesa, cuando describió: “Thousands of hellhounds called Terrorists... let loose on the people” (LAW, 2009, p. 65)<sup>4</sup>.

Uno de los resultados más significativos de la Revolución Francesa fue el despertar político en Europa, inspiró a movimientos nacionales que llevaron a la creación de nuevos Estados como sucedió en Alemania, Italia y posteriormente en Rusia, y al sentimiento de repulsión del régimen monárquico absolutista<sup>5</sup>, Al mismo tiempo, los cambios sociales y económicos impuestos por la Revolución Industrial y la consecuente explotación de la clase trabajadora (que se distanciaba de la política o se alienó del proceso) establecieron el ambiente ideal para el surgimiento de nuevas ideologías. Durante ese período de intensos cambios en Europa, el concepto de terrorismo se expandió y evolucionó.

En medio de los movimientos nacionalistas, liberales y anarquistas, uno de los conceptos revolucionarios emergentes fue desarrollado por el extremista republicano italiano *Carlo Pisacane*. Él defendía que la propaganda de ideas era una ilusión. Para él, las ideas resultaban de los hechos, no al contrario. De ese modo, su teoría de la “propaganda por la acción” llevó al razonamiento de que la violencia era necesaria no solo para atraer la atención para la causa, sino también para informar, educar y posicionar a la masa (audiencia) como apoyo a la Revolución.

A pesar de no haber alcanzado el éxito deseado contra la dinastía de los Borbones, en el norte de Italia, *Pisacane* inspiró a otros movimientos, como el ruso *Narodnaya Volya*, que proponía, a fines del siglo XIX, la limitación del poder del zar, con la adopción de una Monarquía

3 El Gobierno Revolucionario estaba integrado por el Comité de seguridad Pública (electo por la “convención” y a partir de ahí el órgano gobernante efectivo), y el Comité General de seguridad, que controlaba la policía y la justicia, estando subordinado al Tribunal Revolucionario. Con base en la “ley de los sospechosos”, los traidores de la Revolución fueron condenados a muerte en la guillotina, un poderoso mensaje a los oponentes del régimen. (Kerr, 1927).

4 Letter IV to Earl Fitzwilliam.

5 A pesar de que el Reino Unido ya había sido gobernado por una Monarquía Constitucional desde 1688, con el triunfo de la Revolución Gloriosa, y la aprobación de la “declaración de derechos” en 1689, así como la “Ley de Asentamiento” en 1701, la otra Los países europeos comenzaron a desafiar, o al menos limitar, el “poder divino” del monarca solo después de la Revolución Francesa”.

Constitucional. Este grupo refinó la teoría de la “propaganda por la acción”, conduciendo un direccionamiento selectivo de individuos específicos que el grupo consideraba la personificación de un Estado autocrático y opresor<sup>6</sup>, evitando muertes innecesarias; la idea que era expresión del colectivo del grupo: “ni una gota de sangre superflua” se debe derramar en la búsqueda de objetivos, por más nobles o utilitarios que sean (HOFFMAN, 2006).

Aunque fue desmantelado, el grupo ruso dio sentido al término terrorismo, introduciendo una preocupación moral en adecuar los medios utilizados para los fines perseguidos. Irónicamente, el éxito obtenido con el asesinato del zar Alejandro II el 1º de marzo de 1881, lo llevó a su fin. Después del asesinato, todo el peso del Estado zarista cayó sobre las cabezas del grupo. Como contribución del grupo ruso, la táctica de usar más de un perpetrador para atacar el blanco y con el segundo usar explosivos que provocaron la muerte tanto del zar como del agente del grupo, *Narodnaya Volya* inspiró a otros grupos revolucionarios. Para la organización anarquista naciente, elaboró un modelo a ser imitado.

Después de esas acciones, el movimiento anarquista aplaudió la muerte del zar tirano y, en el auge de la euforia, fundó el movimiento “Anarquista Internacional”. Mientras el movimiento inspiró una Revolución en proporción global, la falta de material y de capacidad de coordinación les permitieron realizar solo acciones aisladas, ejecutadas por pequeñas células, lo que dificultó la detección de la policía, inspirando miedo de proporción injustificada en la población. Además de eso, los notorios ataques con bombas fueron sistemáticamente dirigidos contra Jefes de Estado o de Gobierno, como el asesinato del presidente de Estados Unidos, William McKinley<sup>7</sup> en 1901 y muchos otros alrededor del mundo<sup>8</sup>. A pesar de que esos actos tuvieron poco impacto, tanto en la política nacional como en la regional, el movimiento anarquista había dado su contribución para el desarrollo del terrorismo en el campo conceptual con el mantenimiento de la idea de direccionar la acción contra un blanco seleccionado, evitando daños colaterales a los objetivos perseguidos<sup>9</sup>.

A mediados del siglo XIX, sobreponiéndose a la existencia del movimiento anarquista, algunos movimientos se desarrollaron en Europa de carácter nacionalista. Uno de los más activos fue el movimiento irlandés, inicialmente conocido como “Fenian Brotherhood” e “Irish

6 El grupo se posicionó contra el terrorismo en sociedades abiertas y democráticas. En 1881, por ejemplo, el comité ejecutivo de Narodnaya Volya denunció públicamente, por eso, el supuesto motivo político anarquista detrás del asesinato aquel año del presidente de Estados Unidos, James Garfield. Según el grupo, el terrorismo solo podría ser justificado en circunstancias extremas, denunciando todos los movimientos en países que permitían “actividad política normal”. Vea *Political Terrorism: Theory, Tactics, and Countermeasures* (Wardlaw, 1989, p. 23).

7 McKinley fue asesinado por un joven refugiado húngaro, Leon Czolgoaz, que, aunque no fuese miembro de un movimiento anarquista, fue definitivamente influenciado por él. Esta acción llevó al Congreso de Estados Unidos a aprobar una ley que prohibía a todos los anarquistas conocidos, o a cualquier otra persona que se oponga a un gobierno establecido.

8 Además de McKinley, los anarquistas atentaron contra la vida del Kaiser alemán en 1878; mataron al presidente en 1894, y al rey Umberto I, en 1900, ambos en Italia; a la Emperatriz austrohúngara Elizabeth, en 1898; y a los primeros ministros españoles en 1897 y 1912.

9 Otra importante contribución del movimiento anarquista para el desarrollo del terrorismo fue la divulgación de instrucciones sobre la preparación y uso de explosivos, como también la planificación y ejecución de ataques (manuales “cómo hacer” o “hágalo usted mismo”). La producción doctrinaria influyó la organización de células terroristas y la ejecución de ataques terroristas en todo el mundo. El uso de herramientas de tecnología de la información es reconocido como uno de los predecesores del uso de la “Revolución de la información”, vivida en el siglo actual, para la diseminación doctrinaria de tácticas, técnicas y procedimientos del terrorismo” (HOFFMAN, 2006).

Revolutionary Brotherhood”, que operaba a partir de Irlanda y de grupos irlandeses que emigraron para Estados Unidos<sup>10</sup>. En ese contexto, Jeremiah O’Donovan Rossa, líder del United Irishmen, fue detenido y condenado a prisión perpetua en Irlanda, siendo liberado después de indicios de abusos en la prisión, y exiliado a Estados Unidos.

En el exilio, O’Donovan retomó sus actividades subversivas, con el apoyo de Patrick Ford, editor del periódico “Irish World”, principal vehículo de difusión de las ideas del movimiento. La asociación directa de un vehículo de prensa al movimiento republicano irlandés, que defendía la acción de pequeños grupos (the Skirmishers) como forma de infligir daños al desarrollo económico británico y forzar al gobierno a ceder a la idea de la independencia irlandesa, fue un reconocimiento del poder de la prensa<sup>11</sup> cuando se usa a favor de acciones terroristas a escala internacional. De la misma forma, muestra que los malos tratos a eventuales terroristas mantenidos bajo los cuidados de los Estados tienen el potencial de fortalecer el apelo al reclutamiento y adhesión a la causa revolucionaria, lo que hoy es visto como un estímulo a las acciones terroristas en Francia, en Bélgica y, contra Estados Unidos, en otros países.

El *modus operandis* del United Irishmen (*Clan na Gael*) se basaba en la acción de pequeños grupos y en la formación de un fondo de dinero para financiar el “skirmishers fund”, pidiendo contribuciones a través del Irish World. La ejecución de ataques dirigidos contra las estaciones de Metro y Ferroviaria de Londres, con la utilización de bombas caseras y primitivos detonadores temporizadores, aunque no tenían como objetivo alcanzar a los inocentes pasajeros de esos medios de transporte, terminó por señalar “la imposibilidad de controlar los efectos de un ataque”, por lo menos con esas características, y, consecuentemente, el abandono de la visión dominante entre los anarquistas, para evitar el derramamiento de sangre inocente. Sin duda, el terrorismo, con eso, pasó a adquirir un carácter negativo y cuestionable, haciendo cada vez más difícil la defensa de sus actos.

En el mismo ambiente, con carácter nacionalista, poco antes de la Primera Guerra Mundial, un grupo de serbios bosnios, conocido como *Mlada Bosnia* (*Jóvenes bosnios*), se levantó contra el dominio tiránico de la monarquía austrohúngara de los Habsburgos sobre el territorio de los Balcanes, que concentraba una población de origen eslavo en su mayoría. En una de las acciones más famosas del grupo, Gavrilo Princip, uno de sus miembros, asesinó al archiduque austríaco Franz Ferdinand, dando inicio a la secuencia de eventos que culminaría con la eclosión de la Primera Guerra Mundial. El aspecto considerado nuevo en este caso fue el apoyo externo ofrecido por grupos serbios ultranacionalistas (*Narodna Obrana* - Defensa del Pueblo), en nombre del paneslavismo, a los Jóvenes Bosnios.

Aunque la conexión entre el gobierno serbio y los grupos subnacionales no era clara, en 1911 una facción de *Narodna Obrana* se separó y fundó otro grupo (Unión de la Muerte),

10 La acción, a partir del territorio de Estados Unidos, puede ser considerada el primer efecto de la diáspora de naciones, o del movimiento migratorio, para el desarrollo de actividades terroristas. El apoyo, por medio de ideas, financiamiento, reclutamiento o incluso ocultar a miembros prófugos, será esencial para la globalización del fenómeno terrorismo.

11 Juntos, O’Donovan y Ford desarrollaron una nueva estrategia para el movimiento republicano, afirmada en la columna firmada por Ford en la edición del 4 de diciembre de 1875: “No estamos aconsejando una insurrección general, al contrario, debemos oponernos a una insurrección general en Irlanda como inoportuno e imprudente. Así mismo, creemos en la acción. La causa irlandesa requiere un pequeño grupo de héroes” (BEINER, 2014, p. 210, Nuestra traducción).

más conocido como Mano Negra. Este grupo estaba compuesto en gran parte por militares serbios, como el jefe del Serbian General Staff Intelligence Department, Coronel *Dragutin Dmitrievich*. Esto no quiere decir que el gobierno serbio haya controlado o manipulado al movimiento bosnio, tampoco haya apoyado el plan trazado por la Mano Negra. Sin embargo, aunque manteniendo el significado revolucionario del terrorismo, se puede trazar un paralelismo con lo que ahora se denomina terrorismo patrocinado por el Estado, cuando un gobierno extranjero contrabandea, estimula, financia y suministra entrenamiento para un movimiento terrorista.

Aunque sea solo una diferenciación semántica, algunos investigadores usan el término "terror" para referirse a los actos perpetrados por Estados, pero reservan el término "terrorismo" para los actos practicados por grupos subnacionales. Esta clasificación, sin embargo, revela la preocupación por diferenciar al autor (causal) del fenómeno, siendo fuente de gran disensión sobre la definición de terrorismo, ya que se que retira el foco do propio fenómeno. En verdad, no tiene sentido mantener esa diferencia al buscar las características intrínsecas del terrorismo como un fenómeno.

A partir de 1930, el significado de terrorismo pasó por otro cambio y se lo comenzó a relacionar con los actos de violencia practicados por los gobiernos autoritarios contra ciudadanos de su propio país. Fue lo que sucedió en la Alemania nazista, en la Italia fascista y en la Unión Soviética stalinista. En los dos primeros ejemplos, la formación de grupos pro gobierno, los "camisas marrones" y los "camisas negras", sirvió de arma para intimidar y coaccionar a los opositores del régimen. Stalin usó el sistema de purgas sucesivas para adquirir poderes supremos, eliminando a la oposición, especialmente a aquellos considerados como los más preparados, inteligentes y capaces de liderazgo. Se debe resaltar que, al contrario del régimen de terror francés, las medidas citadas no fueron lanzadas en un momento político de crisis o caos y aún caracterizaron abuso de ejercicio de poder, manteniendo el bias negativo del fin del régimen de terror de Robespierre.

Según Bruce Hoffman (Hoffman, 2006), eventos semejantes ocurrieron cuando los llamados escuadrones o grupos de exterminio, en conjunto con la flagrante intimidación política de oponentes, fueron instrumento de gobiernos dictatoriales de derecha, como en Chile y en Argentina, o hasta gobiernos electos, como en El Salvador, Guatemala, Colombia y Perú, estos últimos durante los violentos movimientos revolucionarios de izquierda en la década de 1980. Lo mismo podría decirse de la situación actual en Venezuela, donde el gobierno electo promueve la intimidación, por medio de grupos pro gubernamentales, agencias estatales, contra opositores, disidentes y líderes sindicales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, varios movimientos revolucionarios inspirados por la libertad surgieron contra las potencias colonialistas o imperialistas. De la misma forma, inúmeros movimientos tuvieron inspiración, o el apoyo velado, de las dos potencias mundiales hegemónicas, Estados Unidos y la Unión Soviética. Fue en este contexto que nacieron las llamadas "guerras de liberación", con una utilización generalizada de ataques terroristas para promover la concretización de objetivos políticos, como la formación de un nuevo Estado, cambio de régimen de gobierno, derribada de determinado gobierno

en el poder, o expulsar una fuerza de ocupación de un país. Ante la connotación negativa que el término terrorismo había desarrollado, los llamados movimientos terroristas asumieron, en la época, denominaciones políticamente neutras, como “luchadores por la libertad”<sup>12</sup>, “revolucionario”, o “guerrilla urbana”.

Durante las décadas de 1960 y 1970, el entendimiento del término terrorismo continuó contemplando el contexto revolucionario, pero también pasó a contemplar la actuación de grupos nacionalistas y étnico separatistas, además de los diversos movimientos con fuertes raíces ideológicas y políticas, características del período de la guerra fría, cuando grupos revolucionarios recurrieron a acciones terroristas para atraer la atención local, regional e incluso internacional para sus causas. Ya en la década de 1980, el ambiente de disputa bipolar había alcanzado su clímax y la estrategia del Kremlin de promover la expansión del régimen socialista por medio de grupos subnacionales contrarios al orden político económico vigente había sido denunciada por la escritora Claire Sterling en su libro “The Terror Network”.

Fue también en esa época que varios atentados suicidas fueron dirigidos contra representaciones diplomáticas y blancos militares de EE.UU en Medio Oriente, todos atribuidos a organizaciones patrocinadas por el Estado que no podían combatir abierta y directamente a Estados Unidos, pero recurrieron al terrorismo para dispararles y disuadirlos de continuar defendiendo sus objetivos en la región. Los ejemplos de esos regímenes son Siria, Irán, Irak y Libia. Uno de esos ataques fue el bombardeo de una base militar estadounidense en Beirut el 23 de octubre de 1983, matando 241 soldados estadounidenses, un ataque atribuido al Hezbollah, que fue supuestamente patrocinado por Irán y por Siria<sup>13</sup>.

Como consecuencia de esos hechos, el concepto de terrorismo se expandió aún más, incluyendo, y a veces, confundiendo con movimientos revolucionarios y guerrilleros. La fluidez del concepto, según la perspectiva de quien juzgó el acto, permitió rotular deliberadamente las acciones violentas del terrorismo, aprovechando el sentido negativo asumido por el término terrorismo.

El concepto de terrorismo se volvió aún más impreciso cuando, en la década de 1990, surgieron las actividades terroristas vinculadas a las actividades del crimen, como el “narcoterrorismo” y el “fenómeno de la zona gris”. El narcoterrorismo, aunque no se limite a ese significado, fue concebido para designar movimientos, según la teoría de la conspiración lanzada por Claire Sterling, que fue orquestada por Moscú y utilizó al tráfico de drogas para posibilitar o acelerar el alcance de los objetivos pretendidos, según el criminólogo y especialista francés en terrorismo, *Xavier Raufer*. Mientras el concepto era consistente con el trabajo de varios grupos “Marxistas-Leninistas” ligados, por ejemplo, a la Unión Soviética, Cuba, Bulgaria o Nicaragua, otros grupos del crimen comenzaron a establecer alianzas estratégicas con organizaciones terroristas y guerrilleras o incluso comenzaron a usar la violencia para

12 Yasser Arafat, líder de la organización para la Liberación de Palestina, hizo un discurso en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de noviembre.

13 El camión bomba en 1983 contra una base del Cuerpo de Fusileros Navales de EE.UU, que formaba parte de una fuerza multinacional de las Naciones Unidas para garantizar el cesar fuego en el Líbano, dejó 241 soldados estadounidenses muertos. Sus autores no fueron determinados, pero las investigaciones atribuyeron su ejecución a musulmanes chiitas, representantes de Hezbollah, ligados a Irán y apoyados por Siria. (Frank, Benis M., *US Marines in Lebanon: 1982-1984*. Washington-DC, History, and Museums Division Headquarters. US Marine Corps, 1987, p. 24, 44, 152).

alcanzar objetivos políticos. El creciente poder de los carteles de drogas en Colombia y en Perú, así como sus continuas tentativas de desacreditar a los gobiernos electos y al sistema político de esos países, son ejemplos clásicos de esa tendencia.

El fenómeno del área gris, a su vez, constituye una teoría para designar la naturaleza compleja e incierta de las amenazas caracterizadas por grupos subnacionales en el período post Guerra Fría. De hecho, la doctrina militar en varios países tuvo que adaptarse a un nuevo conjunto de amenazas, cuyas acciones no constituyen actos de guerra, según el entendimiento consolidado a lo largo del siglo XX, pero también fue suficientemente desestabilizador para caracterizar la situación de paz. En suma, ellos exigían una respuesta militar, sin una declaración clara de guerra. Es durante este período que surgen las operaciones militares de “ninguna guerra” o “diferente de guerra”.

En medio a ese período, el terrorismo asumió una complejidad inmensa, no siendo visto como un fenómeno individual de violencia subnacional para asumir un patrón multidisciplinario, constituido de varias características constituyentes en un ambiente de violencia.

Esa tendencia no comenzó abruptamente al final del siglo XX, sino que se desarrolló a lo largo del siglo. Notadamente, Claire Sterling, Bruce Hoffman y David Rapoport (2004), tres estudiosos y autores de obras literarias sobre el asunto, apuntan, por ejemplo, el *Minimanual del Guerrillero Urbano*<sup>14</sup>, escrito por el brasileño *Carlos Marighella* en 1969, como una obra que sirvió de espina dorsal para estructurar a diversas organizaciones terroristas alrededor del mundo, como el grupo alemán *Baader-Meinhof* y la organización italiana *Brigada Rossa*. En el documento, Marighella dedica parte de su manual a definirse como un “guerrillero urbano”, estableciendo una lista de las cualidades personales del guerrillero, mostrando un claro esfuerzo para diferenciarlo de un mero terrorista<sup>15</sup>. Conforme ya fue descrito en el texto, otras designaciones que miembros de organizaciones terroristas o simpatizantes prefirieron usar para sí mismos fue “luchador por la libertad”, de connotación más aceptada, en función del status de la lucha de liberación contra el invasor.

El atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, por la forma como fue conducido y por el resultado alcanzado, acabó sellando la connotación negativa atribuida al terrorismo, vinculándolo a actividades derivadas del radicalismo, del extremismo, de la imposibilidad de convivir con la diversidad, o con la necesidad de forzar la aprobación y aceptación de un punto de vista defendido por la organización, independientemente del pensamiento mayoritario.

Concluyendo el análisis histórico, el término terrorismo tuvo un significado positivo durante los movimientos nacionalistas y anarquistas en el inicio del siglo XX, cuando los terroristas solían afirmar con orgullo su diferencia con los maleantes comunes. En aquella época, los ataques se concentraron en las autoridades investidas de poder contra el cual luchaban los terroristas, siempre tratando de derribar a un gobierno o cambiar un régimen. Sin embargo,

14 “Ser llamado de agresor o terrorista en Brasil ahora es un honor para cualquier ciudadano, pues significa que está luchando, de arma en mano, contra la monstruosidad de la dictadura actual y el sufrimiento que ella causa” (MARIGHELLA, 1969 apud HOFFMAN, 2006, p. 21, Nuestra traducción).

15 Aunque no sea la versión original del *Minimanual del Guerrillero Urbano*, este documento es referenciado en diversas obras literarias y, en formato digital, disponible en sitios electrónicos. Una versión de este documento, obtenida y comparada.

cuando la violencia de las acciones pasó a ser enfrentada contra ciudadanos, atacando aleatoriamente a los miembros de una sociedad, que no era el centro de poder que los terroristas trataban derribar, los movimientos perdieron la legitimidad y el término “terrorismo” ganó un carácter negativo en su significado. Esos movimientos, con motivaciones nacionalistas, en busca de independencia o autonomía, incorporaron también el bias ideológico, pero manteniendo la búsqueda de objetivos políticos. Esta situación llevó a los terroristas a definirse en una perspectiva diferente, dando énfasis a la legitimidad del objetivo perseguido, en la tentativa de escapar del significado negativo de terrorismo, bien como el término debería ser utilizado para rotular actos violentos de oponentes a deslegitimizarlos.

En suma, la evolución de terrorismo, según su significado, muestra la presencia constante del uso de la violencia para diseminar el miedo, o pánico, con el fin de cambiar el comportamiento de un público en pro de los resultados políticos deseados.

## 2.2 EL ABORDAJE ACADÉMICO PARA DEFINIR EL TERRORISMO

El término terrorismo no tiene una definición precisa o ampliamente aceptada. Los académicos, los políticos, los especialistas en seguridad y los periodistas usan una variedad de definiciones de terrorismo. Algunas definiciones enfocan el modo de operación de las organizaciones terroristas. Otros enfatizan las motivaciones y características de terrorismo o el “*modus operandis*” de terroristas individuales.

Trabajar con muchas perspectivas diferentes confunde al público y puede servir a un interés específico. Prácticamente cualquier acto de violencia especialmente abominable que se perciba como dirigido contra la sociedad - que involucre actividades de disidentes antigubernamentales o del propio gobierno, crimen organizado, personas involucradas en protestas militantes - es frecuentemente rotulado como “terrorismo” (HOFFMAN, 2006).

En el intento de establecer el significado de terrorismo, recurrir a la definición del diccionario no se muestra productivo. El Diccionario Aurélio, aunque goza de gran autoridad y respeto en la lengua portuguesa, presenta una definición poco reveladora y nada substancial: “Terrorismo: forma de coacción, combate o amenaza por el uso sistemático del terror”. En busca de mayor precisión, se podría buscar, en el mismo diccionario, el terror vernáculo: “1. Estado de gran pavor. 2. Temor” (FERREIRA, 2008, Nuestra traducción de la traducción del autor).

Incluso en otras lenguas, los diccionarios tienen definiciones históricas o muy literales, como Hoffman registró en su libro *Inside Terrorism*, por el ejemplo de la definición encontrada en el Oxford English Dictionary:

Terrorism: Terrorismo: un sistema de terror. 1. gobierno por intimidación, conforme dirigido y ejecutado por el partido en el poder en Francia durante la Revolución de 1789-94; el sistema de terror. 2. gen. Una política que tiene por objetivo alcanzar con terror aquellos que la adoptan; el empleo de métodos de intima-

ción; el hecho de aterrorizar o condición de estar aterrorizado. (OXFORD, 1971 apud HOFFMAN, 2006, p. 3 Nuestra traducción).

Como se puede ver, las definiciones son muy vagas, la primera relacionada al propio hecho histórico, que retiene los orígenes del término terrorismo. El segundo significado presenta, por lo menos, la característica inductora del miedo presente en las acciones terroristas, pero tiene un significado tan amplio que admite a su atribución correspondiente a una gran variedad de actos violentos, incluso que no sean propiamente actos de terrorismo.

La tentativa de establecer una definición de terrorismo que pueda ser aceptada en cualquier parte del mundo, independientemente de los intereses pretendidos, puede levantar el tema de la necesidad de esa medida, según fue demostrado en la introducción de este trabajo. En verdad, ese objetivo, con tanta osadía, parece imposible; sugiriendo, en sustitución, resaltar las características esenciales que constituyen una acción terrorista, que permite a cualquier Estado, o institución, construir una definición precisa, coherente e imparcial. En ese sentido, para apuntar los principales elementos que definen el fenómeno, este artículo recurrirá a la imparcialidad académica de investigadores reconocidos.

Por tanto, como fue observado durante el estudio de la evolución del significado de terrorismo, y considerando que su significado asumía una connotación negativa, así como el comportamiento de abnegación que supuestos terroristas desarrollaron en su defensa, se ha declarado una nueva "batalla retórica" en torno a la clasificación de un acto como terrorismo. De hecho, como afirma Brian Jenkins (1980, p. 1), clasificar un acto como terrorismo implica un juicio moral. Para evitar el juicio moral de una acción, evaluando a sus perpetradores, o a los objetivos que se persiguen, la investigación se concentrará en el análisis fenomenológico de la acción, principalmente en sus características intrínsecas, que pueden distinguir este evento de otros.

El 2011 Routledge Handbook of Terrorism Research presenta 261 definiciones para la palabra terrorismo. ¿Cómo una palabra puede tener tantas interpretaciones diferentes? Bjørgo (2005, p. 1), argumenta que eso se debe al hecho de que el terrorismo es "un conjunto extremadamente complejo de fenómenos, abarcando una gran diversidad de grupos con diferentes orígenes y causas". Hoy en día, el terrorismo no solo incluye la acción, sino también la captación de recursos, captación de recursos críticos para usar en la acción, permaneciendo invisible a las fuerzas de seguridad, utilizando documentos falsos, utilizando la tecnología de la información (TI) para comunicarse dentro y fuera de las organizaciones, entre otras actividades, todos ellos exigiendo un cierto grado de atención como actividades del crimen relacionadas al terrorismo.

Alex Schmid y Albert Jongman (1988) en "Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature", analizaron 109 definiciones diferentes de terrorismo, resultado de una investigación realizada a autores e investigadores de renombre, en el ámbito del estudio del fenómeno, pertenecientes al medio académico. A partir de su análisis, los autores analizaron y tabularon los 22 elementos que aparecieron con mayor frecuencia en las definiciones estudiadas, conforme la Tabla 1, descrita a continuación:

**Tabla 1 – Frecuencia de los elementos presentes en 109 definiciones de terrorismo**

Elemento	Frecuencia (%)
1. Violencia, fuerza	83,5
2. Político	65
3. Miedo, terror enfatizado	51
4. Amenaza	47
5. Efectos (psicológicos) y reacciones (anticipadas)	41,5
6. Diferenciación víctima-blanco	37,5
7. Acción proposital, planeada, sistemática y organizada	32
8. Método de combate, estrategia y táctica	30,5
9. Extranormalidad, en violación de las reglas aceptadas, sin restricciones humanitarias	30
10. Coerción, extorsión, inducción de cumplimiento	28
11. Aspecto de publicidad	21,5
12. Arbitrariedad; carácter impersonal y aleatorio; indiscriminación	21
13. Civiles, no combatientes, neutros, forasteros como víctimas	17,5
14. Intimidación	17
15. La inocencia de las víctimas enfatizada	A
16. Grupo, movimiento, organización como perpetrador	14
17. Aspecto simbólico, una demostración a los otros	13,5
18. Incalculabilidad, imprevisibilidad, imprevisibilidad de ocurrencia de violencia	9
19. Naturaleza clandestina y secreta	9
20. Repetitividad; personaje de violencia en serie o campaña	7
21. Criminal	6
22. Demandas hechas a terceros	4

Fuente: Schmid y Jongman (1988, p. 5-6).

Al final de este ejercicio exhaustivo, Schmid pregunta “si la lista de arriba contiene todos los elementos necesarios para una buena definición”. La respuesta que él presenta es: “probablemente no”. Puede ser frustrante o llevar a la conclusión de que es imposible llegar a un consenso sobre los elementos que definen al terrorismo. Por eso este trabajo enfoca el acto en sí, aislándolo como fenómeno, y evitando confusiones por variables intervinientes o dependientes.

Algunos de los elementos presentados en la Tabla están íntimamente relacionados, o guardan el mismo significado entre sí, mientras otros se refieren a aspectos externos de la acción. Eso explica parcialmente el aparente fracaso de Schmid y Jongman en aquella época.

Sin embargo, el esfuerzo para definir terrorismo persistió con Schmid. Él realizó otras investigaciones divulgadas en 2004 y continuó tratando de llegar a un consenso. Así, Schmid llegó a una conclusión de diez elementos que dan una descripción justa y buena de lo que, en la visión académica común, puede ser considerado terrorismo:

- 1) El carácter dual del término terrorismo (este artículo usa el carácter fenomenológico ya que enfoca al hecho, no viéndolo como una filosofía o una ideología);
- 2) Contexto triple (confirmando esta posición de investigación, no diferencie o excluya contextos de estudio fenomenológico)
- 3) Perpetrador como fuente o agencia de violencia (el terrorismo exige que un agente ejecute deliberada e intencionalmente la acción que causa terror, miedo o pánico);
- 4) Política (el terrorismo es una violencia política, no meramente “criminal” o “psicótica” – será discutido profundamente más adelante);
- 5) Acto violento (el uso de la violencia o la amenaza de uso de la violencia es generador de terror, miedo o pánico. Sin violencia, los terroristas no pueden enviar su mensaje);
- 6) Comunicación basada en amenazas (detrás de la violencia, existe un factor aleatorio de direccionamiento a la violencia que funciona en beneficio de la transmisión de un mensaje terrorista. Una acción terrorista es una forma de comunicación por medio del uso de la violencia);
- 7) Diferenciación entre víctimas directas y el público blanco final (la víctima directa de la violencia es diferente del blanco final. Para eso, cualquier persona puede llegar a ser una víctima de terrorismo. Además de eso, trae a luz la discusión sobre si un blanco es un combatiente legal o un civil inocente. Requiere una consideración más profunda, que será conducida en este documento posteriormente);
- 8) Terror, miedo, pavor (el acto de violencia es proyectado para producir un efecto psicológico desproporcionado a su resultado físico. Para conseguir eso, el terrorista hábilmente explota el prejuicio inherente al sistema de valor de las noticias);
- 9) Intención (la acción terrorista exige intención de ejecutar el acto violento y de generar terror. No puede advenir de un acto no provocado);
- 10) Campaña (un único acto puede causar terror temporario en una población blanco. Para tener alguna chance de ser eficaz, es necesaria una campaña de ataques terroristas (SCHMID, 2011, p. 76-83).

Coherente con su larga investigación, Schmid presentó en 2011 (23 años después su primer gran intento de definir el terrorismo), por medio de un libro editado por él, *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, una definición académica consensual para el terrorismo:

El terrorismo se refiere, por un lado, a la doctrina sobre la presumida eficacia de una forma especial o táctica de violencia política coercitiva y generadora de miedo y, por otro lado, a una práctica conspiratoria de acción, violencia calculada demostrativa y directa, sin legalidad o restricciones morales, con blancos principalmente civiles y no combatientes, realizados por sus efectos propagandísticos y psicológicos en varios públicos y partes en conflicto (SCHMID, 2011, p. 86, Nuestra traducción).

Después de un trabajo minucioso y cuidadoso conducido por Schmid, vale la pena verificar otras definiciones académicas de terrorismo antes que este artículo llegue a sus conclusiones parciales. Así, según Louise Richardson (2007, p. 20, *negrita del autor*), los terroristas son actores subnacionales que alcanzan violentamente no-combatientes para comunicar un mensaje político a terceros. Bruce Hoffman (2006, p. 40, *negrita del autor*) define el terrorismo “como la creación y explotación deliberada del miedo por medio de la violencia o de la amenaza de violencia en la búsqueda de cambios políticos”. Boaz Ganor (2010, p. 4, *negrita del autor*), a su vez, define terrorismo como “el uso intencional, o amenaza de uso, violencia contra civiles o contra blancos civiles, con el fin de alcanzar objetivos políticos. Finalmente, David J. Whittaker (2003, p. 5, *negrita del autor*) concluye que “terrorismo, en el uso contemporáneo más ampliamente aceptado del término, es fundamental e inherentemente político. Es también inevitablemente sobre el poder: la búsqueda de poder, la adquisición de poder, y el uso del poder para alcanzar cambios políticos. El terrorismo es, por tanto, violencia – o, igualmente importante, la amenaza de violencia – usada y dirigida en la búsqueda de, o al servicio de, un objetivo político”.

En ese sentido, mirando las definiciones presentadas por los ilustres autores citados, es posible identificar tres puntos convergentes de sus definiciones, que también son los elementos que este trabajo apunta como aquellos en que la mayoría de los académicos estaría de acuerdo: el uso de la violencia, blancos civiles y mensaje político (u objetivo).

El primer elemento es la violencia “Si un acto no involucra violencia o amenaza de violencia, no es terrorismo” (RICHARDSON, 2007, p. 4). La violencia o la amenaza de la violencia es tan simbólica para el terrorismo porque es el instrumento utilizado para infundir miedo, aterrorizar a un público blanco y, con eso, alcanzar objetivos psicológicos. El uso de la violencia o la amenaza de su uso viene de la idea de “propaganda por actos”, conforme demostrado durante el análisis de la evolución del significado de terrorismo, y, desde entonces, caracteriza la forma como los terroristas sensibilizan al público, causando miedo y pánico. Como Schmid afirmó, pocos trabajos académicos de investigación contestan que el terrorismo es una forma especial del uso de la violencia (política) sin restricciones morales.

Los propios actos destructivos son crímenes fuera de contexto de guerra y tienden a ser calificados como crímenes de guerra en un contexto de guerra donde los combatientes civiles son blancos deliberados. El acto violento generalmente pretende ser “ejemplar” y tiene el objetivo de intimidar, impresionar o coaccionar a terceros relacionados, directa o indirectamente, a las víctimas. (SCHMID, 2011, p. 78, Nuestra traducción).

A través del uso de la violencia, un grupo o movimiento obtiene obediencia de una sociedad y presiona un gobierno a actuar de acuerdo con el deseo terrorista, como muestran Kydd y Walter (2006, p. 50):

La violencia terrorista es una forma de señalar cara. Los terroristas son muy débiles para imponer su voluntad directamente por la fuerza de las armas. A veces, ellos son lo suficientemente fuertes, sin embargo, para persuadir al público a hacer lo que ellos quieren, alterando las creencias del público sobre temas como la capacidad del terrorista de imponer costos y su grado de compromiso con la causa. Dado el conflicto de intereses entre terroristas y sus blancos, la comunicación común o “palabrería” es insuficiente para cambiar mentes o influenciar comportamientos. Si Al Qaeda hubiese informado a Estados Unidos el 10 de septiembre de 2001 que mataría a 3.000 estadounidenses, a menos que Estados Unidos se retiraran de Arabia Saudita, la amenaza podría haber generado preocupación, pero no tendría el mismo impacto que los ataques que hicieron. Como es difícil para actores débiles hacer amenazas confiables, los terroristas son forzados a mostrar públicamente hasta donde están dispuestos a ir para obtener los resultados deseados. (Nuestra traducción)

El gobierno presionado, sin embargo, por tener el monopolio del uso legítimo de fuerza (incluyendo fuerza letal), puede decidir usarla contra los autores violentos del acto de protección de la sociedad, causando una escalada de la violencia y tal vez llevando a una reacción exagerada de las fuerzas de seguridad. Como consecuencia, la violencia del terrorismo tiene un segundo y un tercer efecto, que son los objetivos principales de la violencia. Sin embargo, solamente la violencia no es suficiente para apuntar que sea terrorismo.

El segundo elemento es el mensaje u objetivos políticos que el terrorismo trata de comunicar por medio de actos violentos. Durante años, la prensa ha relatado al terrorismo como sinónimo de uso de violencia sin cualquier objetivo, además de la venganza, o deseo de producir miedo en una población enemiga (KYDD; WALTER, 2006, p. 51). Sin embargo, es necesario reconocer que el terrorismo no es solamente violencia “criminal” o psicótica, debe tener objetivos políticos. En la ciencia política, explica Schmid, la política es generalmente definida en términos de uno o varios de los siguientes conceptos: política, poder, autoridad, estado, asignación de recursos y/o conflicto (SCHMID, 2011, p. 77). Es esencial diferenciar a la violencia criminal común del terrorismo, y determinar la naturaleza política del terrorismo es, de hecho, uno de los elementos distintivos más importantes. Por presentar un concepto bastante amplio, el contexto de una acción clasificará su aspecto político. Kydd y Walter (2006, p. 52, *negrita del autor*) desarrollaron un estudio considerando los objetivos de las acciones terroristas, donde concluyeron: Aunque los objetivos finales de los terroristas han variado a lo largo del tiempo, cinco tuvieron importancia duradera: cambio de régimen, cambio territorial, cambio de política, control social y mantenimiento del status quo.

Los cinco objetivos terroristas duraderos presentan un carácter político que, aunque no limite los posibles objetivos, contextualiza la interpretación, a medida que los autores van explicando cada uno de ellos:

El cambio de régimen es el derrumbe de un gobierno y su sustitución por uno liderado por los terroristas o por lo menos uno de su agrado. La mayoría de los grupos marxistas, incluido Sendero Luminoso en Perú, buscó ese objetivo. El cambio territorial está retirando territorio de un estado para establecer un nuevo estado (como los Tigres TAMIL tratan de hacer) o (como Lashkar-e Tayyiba le gustaría hacer incorporando a Cachemira India Paquistán). El cambio de política es una categoría más amplia de demandas menores, como la demanda de Al-Qaeda de que Estados Unidos abandone su apoyo a Israel y a regímenes árabes corruptos, como Arabia Saudita. El control social restringe el comportamiento de los individuos, en lugar del estado. En Estados Unidos, el Ku Klux Klan buscó la opresión continua de los afrodescendientes después de la Guerra Civil. Más recientemente, grupos antiaborto han tratado de matar a médicos que hacen abortos para impedir que otros médicos hagan este proedimiento. Finalmente, el mantenimiento del status quo es el apoyo de un régimen existente o de un arreglo territorial contra grupos políticos que buscan cambiarlo. Muchas organizaciones paramilitares de derecha en América Latina, como la fuerza de Autodefensa Unida de Colombia, buscaron ese objetivo. Grupos paramilitares protestantes en Irlanda del Norte apoyaron el mantenimiento del status quo territorial (Irlanda del Norte como territorio británico) contra las exigencias del IRA de que el territorio fuera transferido para Irlanda. (KYDD; WALTER, 2006, p. 52-53, Nuestra traducción).

Observando los cinco objetivos apuntados por Ibid. (2006, p. 54-55), es particularmente difícil encontrar la relación entre “control social” y mensaje político. Hasta los autores reconocen que en la Tabla, colocada en las páginas 54 y 55, no hay ninguna organización terrorista, entre las 42 Foreign Terrorist Organizations reconocidas por el US State Department, entre las allí listadas que buscaban el control social como su objetivo. Pero, alertan que esa lista no es exhaustiva, ni representativa de todos los grupos terroristas, y añaden que algunos grupos domésticos están más interesados en el control social. Contestando el argumento presentado por los autores, este artículo propone que el control social puede ser un objetivo secundario de una organización terrorista, como una herramienta para intimidar, provocar una reacción o forzar la obediencia de un grupo con el fin de obtener el mantenimiento gubernamental de status quo (mantener una política) o forzar al gobierno a cambiar su política. Por tanto, el control social no será buscado exclusivamente, sino correlacionado a otros objetivos políticos, y por eso este trabajo va a considerar el contexto de objetivos políticos para definir el terrorismo, solo los otros cuatro presentados por Kydd y Walter (2006): cambio de régimen, cambio territorial, cambio de política y mantenimiento del status quo.

El tercer elemento es el ataque a civiles. La comunicación basada en amenazas de actos terroristas solo funciona porque cualquier persona puede transformarse en víctima del terrorismo, siendo ese hecho aleatorio lo que da fuerza al mensaje. Tener como blanco a los civiles, los blancos civiles es el elemento que lo diferencia de otras formas de violencia. Richardson (2006, p. 6) afirma que “La característica definitoria final y más importante del terrorismo es el ataque deliberado a los civiles. Esto es lo que diferencia al terrorismo de otras formas de violen-

cia política, incluso la forma más próxima, la guerra de guerrilla”. Al definir esa característica, este artículo, de la misma forma que Richardson y también Ganor indican, prefieren usar a los civiles, en lugar de designarlos como inocentes, o no combatientes.

‘Inocente’ (en oposición a ‘civil’) es un concepto subjetivo, influenciado por el punto de vista del definidor y, por tanto, no debe ser la base para una definición de terrorismo. El uso del concepto “inocente” en la definición de terrorismo vuelve a la definición sin sentido y la transforma en una herramienta del juego político (GANOR, 2010, p. 4, Nuestra traducción).

Richardson está de acuerdo con Ganor y muestra como el término “inocente” puede llevar a diferentes interpretaciones, dando espacio al relativismo:

Los terroristas llevaron a practicar lo que normalmente es visto como excesos de guerra a la práctica de rutina, atacando a los no combatientes no como un efecto colateral no intencional, sino como una estrategia deliberada. Ellos insisten que aquellos que pagan impuestos a un gobierno son responsables por sus acciones, sean rusos o estadounidenses. Besayev declaró: “Todos los rusos son juego justo porque pagan impuestos. Ellos dan aprobación en palabras y acciones. Ellos son todos responsables”.. Bin Laden dijo lo mismo sobre los estadounidenses: “Son nuestro enemigo, luchando contra nosotros directamente o simplemente pagando sus impuestos” (RICHARDSON, 2006, p. 6, Nuestra traducción).

Considerando todos estos argumentos, no importa si los objetivos políticos de un grupo son considerados justos, o moralmente justificables, si ese grupo ambiciona deliberadamente a los civiles para alcanzar esos fines, debe ser clasificado como terrorismo, no importa lo que apoye o agraden sus objetivos.

La mayoría de los terroristas se consideran combatientes de la libertad... Que estén luchando contra la represión o por la libertad para imponer una teocracia represiva, sugerir que un luchador por la libertad no puede ser un terrorista es confundir fines y medios. El hecho de que los terroristas puedan declararse combatientes de la libertad no significa que debamos admitir que todos los ciudadanos de una democracia son blancos legítimos porque tienen la opción de cambiar de gobierno. Por tanto, responsable por las acciones de sus gobiernos (RICHARDSON, 2006, p. 9-10, Nuestra traducción).

Después de considerar todos los argumentos académicos, así como el significado evolutivo del terrorismo, esta investigación definirá el terrorismo como el uso deliberado de la violencia, o amenaza de violencia, para alcanzar a civiles, o a blancos civiles, para alcanzar objetivos políticos. Aunque la definición con la cual este artículo va a trabajar parezca muy estricta para un fenómeno complejo, bien como para todos los argumentos académicos considerados, se debe considerar que todos los estudios académicos contextualizan al legislador producir el derecho, y

al sistema Judicial el juzgamiento justo. Incluso Schmid (2011, p. 85), uno de los investigadores más respetuosos sobre el tema, al discutir una definición de terrorismo que podría ser aceptada por todos, argumentó que “ese consenso nunca será alcanzado. Sin embargo, lo que podemos esperar es que la mayoría de los análisis académicos puedan coincidir con los elementos centrales”. Como consecuencia, visto que este trabajo va a comparar una definición académica ampliamente aceptada con la legislación antiterrorista, se debe considerar que el texto de los documentos legales define un acto criminal que debe ser evitado en pro de la vida en sociedad. Este texto está escrito dentro de un contexto y afirma claramente cual es la acción criminal. Por tanto, trabajando en una definición académica consensual con ese objetivo, un texto no muy extenso con los elementos que definen la acción puede ser mejor comprendido, como también aplicado de forma más eficiente. Además de eso, de acuerdo con las características culturales, o contexto regional, los demás elementos que ayudan a definir recomendados por Schmid pueden ser añadidos al artículo de aquella ley, en la forma de párrafos e incisos, con el fin de aquilatar la definición o esclarecer cualquier aspecto necesario.

Finalmente, en ese sentido, es importante también evitar confusiones y registrar en el cuerpo de la ley lo que no es terrorismo. Según Schmid, esta lista debe contar con los siguientes diez elementos:

1. Meros actos de daño patrimonial, como también actos de sabotaje, como la interrupción de flujo de un oleoducto, incluso cuando los saboteadores estén implicados en actos de terrorismo en otras ocasiones;
2. Los ataques a instalaciones terroristas, aeronaves, navíos de marina, cuarteles y semejantes, que están vigilados, incluso cuando aquellos que atacan instalaciones militares o personal también están implicados en actos de terrorismo;
3. Los ataques a comisarías de policía y a policías armados en patrulla durante un conflicto armado en zonas de combate;
4. Los casos de daños colaterales en que el blanco de civiles no fue deliberado (por ejemplo, cuando un ataque a una comisaría de policía falla y civiles son (también) víctimas);
5. Los casos de ataques a símbolos seculares o religiosos, a menos que tal ataque sea combinado con la victimización de personas (un ataque a una iglesia reconocida como vacía no se calificaría; un ataque a una iglesia, mezquita o sinagoga donde las personas están abrigándose, sí sería);
6. Ciertos tipos de asesinatos, por ejemplo, cuando la víctima directa es el único blanco, en oposición al asesinato desindividualizado en que la víctima sirve solamente como un generador de mensaje para alcanzar un público más amplio;
7. Los actos que, si existiera una situación de guerra, no serían considerados crímenes de guerra, ni serían crímenes contra la humanidad o graves violaciones de las leyes de guerra;
8. Las actividades de guerra de guerrilla que no sean crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad o violaciones graves del derecho humanitario;

9. Los actos de uso legal de la fuerza por autoridades legítimas para imponer el orden público, actuando con moderación y en proporción a la amenaza y dentro de los límites del Estado de Derecho;
10. Los actos de violencia política (colectiva) espontáneos, como en motines, manifestaciones y otras formas de protesta y disidencia pública; acción industrial (huelgas) y revueltas (SCHMID, 2011, p. 84, Nuestra traducción).

### **3 EL MARCO JURÍDICO BRASILEÑO CONTRA EL TERRORISMO EN COMPARACIÓN CON SU CONTEXTO HISTÓRICO Y DEFINICIÓN ACADÉMICA**

Del punto de vista jurídico, Brasil aborda el terrorismo en su documento supremo, la Constitución Federal, aprobada en 1988. En su artículo 4º, el país establece el repudio al terrorismo como principio de la República Federativa del Brasil, presentando, una lista con otros nueve principios, las condiciones para combatir esa amenaza internamente, o para cooperar con otras personas en este asunto:

artículo 4 – La República Federativa de Brasil se rige en sus relaciones internacionales por los siguientes principios:

- I. independencia nacional;
- II. prevalencia de los derechos humanos;
- III. autodeterminación de los pueblos;
- IV. no intervención;
- V. igualdad entre los Estados;
- VI. defensa de la paz;
- VII. solución pacífica de los conflictos;
- VIII. repudio al terrorismo y al racismo;
- IX. cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad;
- X. concesión de asilo político (BRASIL, 1988, p. 11).

En la secuencia de este artículo, el texto constitucional aún trata de la materia en el art. 5º, inciso LXIII, estableciendo que la práctica del terrorismo será considerada por ley sin derecho a fianza y no estará sujeta a gracia o amnistía, cabiendo a sus mandantes, o prepostos ser responsabilizados (BRASIL, 1988, p. 13).

De la misma forma, en el contexto internacional, Brasil firmó, entre otras, la Convention to Prevent and Punish Acts of Terrorism en 1973, de la Organización de los Estados Americanos, que fue ratificada por el Congreso Brasileño solamente en 1999<sup>16</sup>:

<sup>16</sup> Brasil es signatario de tratados internacionales que promueven el combate a las prácticas terroristas y, por tanto, está sujeto a ellos. Es el caso de: Brasil (2000, 2002, 2005), por ejemplo. Sin embargo, como ellos no son el asunto de esta investigación, no serán listados o analizados.

Los Estados contratantes se comprometen a cooperar entre sí, tomando todas las medidas que consideren eficaces, de acuerdo con sus propias leyes, y especialmente las establecidas en esta convención, para prevenir y castigar los actos de terrorismo, especialmente secuestros, asesinatos y otras agresiones contra la vida o integridad física de las personas a quien el Estado tiene el deber, de acuerdo con el derecho internacional, de dar protección especial, bien como extorsión en relación a esos crímenes (OGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 1970, Nuestra traducción).

Todos los acuerdos internacionales firmados y ratificados por Brasil expresan la intención de cooperar con el esfuerzo internacional para prevenir y castigar los actos de terrorismo. Sin embargo, aunque la Constitución Federal y los acuerdos internacionales aborden el terrorismo en sus textos, reconociéndolo como crimen que debe ser repudiado, al igual que sus autores deben ser sometidos a la justicia, el marco jurídico nacional tipificó ese crimen solamente en 2016, aprobando la Ley nº 13.260 del 16 de marzo de 2016, pocos días antes del inicio de los Juegos Olímpicos en Brasil.

Esa ley es el principal instrumento jurídico brasileño para poner en práctica las intenciones expresadas en la Constitución y en los acuerdos internacionales. Por primera vez, los legisladores brasileños definieron terrorismo como:

Art. 2º – El terrorismo consiste en la práctica por uno o más individuos de los actos previstos en este artículo, por razones de xenofobia, discriminación o prejuicio de raza, color, etnia y religión, cuando son cometidos con la finalidad de provocar terror social o generalizado, exponiendo a peligro a persona, patrimonio, a la paz pública o a la incolumidad pública. (BRASIL, 2016).

La definición presentada por esta ley fue tan abierta y mal encuadrada que el legislador sintió la necesidad de esclarecer el concepto, dando una lista de los actos que deben ser considerados terrorismo en el §1º del artículo 2º:

§ 1º – Son actos de terrorismo:

I. usar o amenazar usar, transportar, guardar, portar o traer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, contenidos biológicos, químicos, nucleares u otros medios capaces de causar daños o promover destrucción en masa;

II. (VETADO);

III. (VETADO);

IV. sabotear el funcionamiento o apoderarse, con violencia, grave amenaza a persona o sirviéndose de mecanismos cibernéticos, del control total o parcial, aunque de modo temporario, de medio de comunicación o de transporte, de puertos, aeropuertos, estaciones de ferrocarriles o de ómnibus, hospitales, casas de salud, escuelas, estadios deportivos, instalaciones públicas o locales donde funcionen servicios públicos esenciales,

instalaciones de generación o transmisión de energía, instalaciones militares, instalaciones de explotación, refinamiento y procesamiento de petróleo y gas e instituciones bancarias y su red de atención;

V. atentar contra la vida o la integridad física de una persona: Pena – reclusión, de doce a treinta años, además de las sanciones correspondientes a la amenaza o a la violencia (BRASIL, 2016).

Tras la lectura y análisis de la definición de terrorismo en esta ley, se percibe que el legislador no tuvo en consideración la perspectiva académica del terrorismo, ni la evolución histórica de su significado.

Observando la definición del crimen presentada en el caput del art. 2º, es posible percibir que a partir de los tres elementos que caracterizan el fenómeno terrorismo en el medio académico, el uso de la violencia está presente por medio de la interpretación de los actos listados como terrorismo en el párrafo. Por otro lado, no hay previsión de amenaza de uso de violencia, que se revela importante medio de infundir miedo, manteniendo el carácter aleatorio de sus víctimas.

El otro elemento esencial para definir el terrorismo, la naturaleza civil de los blancos, está mal abordada. En verdad, la naturaleza de los blancos está listada, en lugar de ser definida como personas civiles o blancos civiles. El legislador optó por dar una lista exhaustiva de posibles blancos que permitan identificar un acto como terrorista, pero, de acuerdo con esta investigación, el carácter civil del blanco es esencial para diferenciar el terrorismo de otros tipos de violencia política, y por tanto debe ser caracterizado en la definición.

Finalmente, el tercer aspecto definidor de terrorismo, su mensaje político, no fue mencionado en el texto de la ley, lo que hace difícil diferenciar el terrorismo de otros tipos de crímenes. En vez de eso, el legislador presenta algunas motivaciones, relacionadas a la xenofobia, o a la discriminación por motivos étnicos y religiosos, siempre que el autor del crimen tenga la intención de generar terror social. Este es, sin duda, un concepto amplio para cualquier finalidad y no mantiene coherencia con la naturaleza política del terrorismo.

Además de eso, esta ley ha sido criticada por abogados e investigadores y académicos del derecho porque esta ley también criminaliza los actos preparatorios en su artículo 5º, “Realizar actos preparatorios de terrorismo con el propósito inequívoco de consumir tal delito”. Los críticos afirman que los actos preparatorios forman parte de “*Iter Criminis*”, también conocido como “Camino del crimen”, que trata de las etapas del agente para cometer determinado crimen. (BRASIL, 2016). Así, en primer lugar, está la pretensión, que es cuando el agente planea en su mente el hecho típico. Posteriormente, las acciones preparatorias, que se refieren al momento en que el agente comienza a obtener los medios necesarios para la práctica del crimen. La etapa siguiente es la ejecución de las acciones, que es tratada cuando el agente comienza a practicar el crimen; y finalmente la ejecución cuando el agente alcanza su objetivo.

Como consecuencia, algunos investigadores defienden que esta disposición es de hecho ilegal, pero el problema aquí es meramente de definición. Como la ley no identifica la amenaza del uso de la violencia en el mismo nivel del uso de la violencia para definir el terrorismo, el legislador no dejó claro que el crimen de terrorismo aún está en ejecución cuando la persona tiene un plan de acción, y ya reunió los medios para ejecutar una acción violenta. Como quedó evi-

dente durante el análisis de las definiciones académicas de terrorismo (item 2.2 de este artículo), la amenaza del uso de la violencia tiene una función importante para mantener la posibilidad aleatoria de atacar a cualquier persona, en cualquier lugar, a cualquier momento. Por tanto, si la definición legal de terrorismo hubiese incluido el “uso de la violencia, o la amenaza del uso de la violencia”, no habría necesidad de declarar en la ley que los actos preparatorios son punibles, ya que los actos preparatorios designados en verdad son los de ejecución del terrorismo, según se explicó anteriormente. No obstante, es fundamental caracterizar la amenaza de uso de la violencia, con evidencias sólidas de la intención (planificación, comunicación), del material a ser utilizado y de la capacidad de ejecución del plan, causando algún tipo de daño, o colocando a personas civiles o blancos civiles en riesgo.

Además, el legislador juzgó necesario determinar lo que no es terrorismo, conforme consta del § 2º del art. 2º de la ley:

§ 2º – Lo dispuesto en este artículo no se aplica a la conducta individual o colectiva de personas en manifestaciones políticas, movimientos sociales, sindicales, religiosos, de clase o de categoría profesional, direccionados por propósitos sociales o reivindicatorios, visando a contestar, criticar, protestar o apoyar, con el objetivo de defender derechos, garantías y libertades constitucionales, sin perjuicio de tipificación penal contenida en ley. (BRASIL, 2016).

Con esta disposición, como se entiende por este artículo, el legislador expresa todo su cuidado para no confundir la definición de la acción penal, alertando que personas de movimientos sociales u organizaciones de clase, al exigir objetivos de régimen democrático, no deben ser considerados terroristas. Además de ese aspecto, es fundamental garantizar la libertad de reunión y expresión, como algunos de los aspectos imperativos del Estado de Derecho. Ese mismo asunto fue presentado por Schmid (2011), siguiendo el consejo de Thomas H. Mitchell que, dada la naturaleza heterogénea del fenómeno terrorista, sugirió que una definición de terrorismo debe establecer claramente lo que no es terrorismo. (SCHMID, 2011, p. 84).

Sin embargo, el texto del § 2º, art. 2º concede protección legal para eventuales acciones terroristas de aquel grupo de personas, lo que no guarda coherencia con la idea académica sobre el asunto, ya que que la investigación académica recomendaba no considerar como terrorismo solamente los “actos de violencia política (colectiva) espontánea, como en motines, manifestaciones y otras formas de protesta y disidencia pública; acciones industriales (huelgas) y revueltas.” (SCHMID, 2011, p. 84, *negrita del autor*).

Eso significa que una vez que un movimiento con motivación social, política o laboral (o cualquiera) inicia una acción legítima, y se transforma espontáneamente en una acción violenta, no debe ser considerado terrorismo. Esto porque el terrorismo debe ser el uso deliberado de la violencia, con un plan previamente elaborado y material montado. Por tanto, considerando esa falta de coherencia específica con la definición académica de terrorismo, este párrafo concede una salvaguardia para que las personas listadas practiquen acciones terroristas bajo la protección de la ley, lo que no puede ser considerado adecuado.

Sin embargo, la ley antiterrorismo trae aspectos importantes para criminalizar al terrorismo. Por tratarse de una acción multidisciplinaria, al abordar esa temática es imprescindible que las actividades relacionadas también sean criminalizadas. Es lo que esta ley hace al definir como ilegales y punibles las acciones de apoyo a las acciones terroristas, tales como: a asociación al terrorismo artículo 3º (promover, prestar asistencia); reclutar; artículo 5º para dar protección u ocultar terroristas; artículo 6º - proveer, ofrecer, obtener, guardar o almacenar recursos para la planificación, preparación o ejecución de actos de terrorismo; participar de entrenamientos específicos; para recaudar fondos, cooperar para recaudar fondos, o colaborar para el lavado de dinero (BRASIL, 2016).

#### 4 RECOMENDACIONES

La aprobación de la Ley 13.260 / 2016 es un paso significativo en dirección a las intenciones de Brasil expresadas en su Constitución y en los acuerdos internacionales firmados en el pasado. Tras un estudio profundo de los aspectos definidores de terrorismo, como su comparación con el principal instrumento jurídico de ordenamiento jurídico brasileño, este trabajo presenta algunas conclusiones y recomendaciones con el objetivo de fortalecer la seguridad judicial y aumentar la eficacia en el combate al terrorismo.

En primer lugar, es esencial que la ley defina el terrorismo abordando los tres elementos principales que permiten a cualquier persona identificar un acto como terrorismo: el uso de la violencia y la amenaza del uso de la violencia; para atacar civiles o blancos civiles; y el mensaje político pretendido con las acciones. Esto significa sustituir el artículo 2º de la ley por un texto que presente los tres elementos aquí listados. Como sugerencia, se presenta la siguiente definición: “terrorismo es el uso deliberado de la violencia, o sea, la amenaza del uso de la violencia, para atacar civiles, o blancos civiles, con el fin de alcanzar objetivos políticos” (BRASIL, 2016).

Considerando que la definición necesita explicar cuales son los objetivos políticos, la sugerencia es establecer un conjunto de objetivos que caracterizan el crimen contra el Estado, o a su soberanía, conforme presentado por Kydd y Walter (2006). Esa idea debería ser un párrafo del artículo que define el terrorismo. A título de proposición, podría incluir § 1º - los objetivos políticos a que se refiere el caput de este artículo deben representar una agresión al Estado, sea Brasil u otros países, inclusive I – Cambio de Régimen, II – Cambio Territorial; III – Cambio de política; y IV – Mantenimiento del Status Quo.

Investigaciones posteriores sobre la definición de lo que pueden ser considerados “objetivos políticos”, profundizando los significados para los hallazgos de Kydd y Walter (2006), pueden dar aún más precisión a los ítems constitutivos del proyecto de ley.

Además, como la definición de terrorismo contiene los tres elementos de la definición académica, no es necesario mantener la lista de acciones que deben ser consideradas terrorismo, siendo recomendado suprimir el § 1º del artículo 2º. De la misma forma, como la definición criminal considera la amenaza del uso de la violencia tan importante como el uso de la violencia, no es necesario mantener los artículos 5º y 10º en el texto de la ley. En el caso que se decidida mantenerlo, se debe evitar la expresión “acciones de preparación”, sustituyéndola por “amenaza de uso

de violencia, caracterizada por planeamiento previo, comunicación u otras acciones de coordinación para el acto terrorista, o de propiedad del material correspondiente a ser utilizado”. Por otro lado, es imprescindible mantener las ideas expresadas en los § 1º y 2º del artículo 5º.

Finalmente, se recomienda adecuar la definición de lo que no es terrorismo, según el § 2º del art. 2º, pasando a ser redactado de la siguiente forma: “para asegurar la libertad de reunión, y la libertad de expresión, de actos de violencia política colectiva, como una consecuencia espontánea no planeada de motines, manifestaciones, huelgas y otras formas de protesta pública y disidencia no debe ser considerada terrorismo”.

Como conclusión, se debe considerar que, manteniendo la coherencia con una definición académica imparcial, Brasil garantizará mejores condiciones para cooperar en un esfuerzo internacional para eliminar esa amenaza global, como tendrá el reconocimiento y la autoridad para evitar o reprobear definiciones tendenciosas sobre terrorismo. Esa etapa reforzará el papel de Brasil en el orden regional y global, mostrando la tradicional imparcialidad que ha caracterizado su política de relaciones exteriores a lo largo de la historia.

## REFERENCIAS

BEINER, G. Fenianism and the martyrdom-terrorism nexus in Ireland before independence. In: JANES, A. H. D. **Martyrdom and terrorism: pre-modern to contemporary perspectives**. New York: Oxford, 2014. p. 199-220.

BJØRGO, T. **Root causes of terrorism: myths, reality and ways forward**. New York: Routledge, 2005.

BRASIL. [Constitución (1988)]. **Constitución da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988**. disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constitución/Constitución.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constitución/Constitución.htm). Access on: Oct. 3th, 2017.

**Decreto nº 3.517, de 20 de junho de 2000**. Promulga a Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns, concluída em Nova York, em 18 de dezembro de 1979, com a reserva prevista no parágrafo 2o do art. 16. Brasília: Presidência da República, 2000. Available in: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3517.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3517.htm). Access on: Oct. 3th, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 4.394, de 26 de setembro de 2002** Promulga a Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, com reserva ao parágrafo 1 do art. 20. Brasília: Presidência da República, 2002. Available in: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4394.htm). Access on: Oct. 3th, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 5.640, de 26 de dezembro de 2005**. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. Brasília: Presidência da República, 2005. Available in: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm). Access on: Oct. 3th, 2017.

BRASIL. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando das disposições investigativas e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 02 de agosto de 2013. Brasília: Presidência da República, 2016. disponible em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm). Access on: Oct. 3th, 2017.

BRINTON, C. The reign of terror, 1793-1794: the experience of the Democratic Republic and the rise of the bourgeoisie. **The American Historical Review**, [s. l.], v. 33, n. 4, July. p. retórica”. DOI: <https://doi.org/10.1086/ahr/33.4.868>

FERREIRA, A. B. H. **Mini dicionário Aurélio: o mini dicionário da língua portuguesa**. Curitiba: Positivo, 2008.

FRANK, B. **U.S. marines in Lebanon, 1982-1984: history, and museums division headquarters**. South Carolina, USA: Create Space, 1987.

GANOR, B. Defining Terrorism - is one man's terrorist another man's freedom fighter? **International Institute for Counterterrorism**, Herzliya, Jan. 1º, 2010. Available at: <https://www.ict.org.il/Article/1123/Defining-Terrorism-Is-One-Mans-Terrorist-Another-Mans-Freedom-Fighter#gsc.tab=0>. Access on: Oct. 3th, 2017.

GREGOR, B. Definition of terrorism - social and political effects. **Journal of Military and Veterans' Health**, [s. l], v. 2, n. 2, p. 26-30, 2013.

HOFFMAN, B. **Inside terrorism**. New York: Columbia, 2006.

JENKINS, B. M. **The study of terrorism: definitional problems**. Santa Monica, CA: Rand, 1980.

KYDD, A. H.; WALTER, B. The strategies of terrorism. **International Security**, v. 31, n. 1, p. 49-80. 2006.

LAW, R. D. **Terrorism: a history**. Cambridge: Polity, 2009. 256 p.

Organización DOS ESTADOS AMERICANOS. Departamento de Assuntos Jurídicos internacionais. **Convenção para prevenir e punir os actos terroristas configurados em crimes contra pessoas e a extorsão correlata, quando tiverem transcendência internacional**. Washington: Organizacao dos Estados Americanos, 1971. disponible en: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-49.htm> Access on: Oct. 3th, 2017. 17 de abr. 2017.

RAPOPORT, D. C. The four waves of modern terrorism. In: CRONIN, A. K.; LUDES, J. M. **Attacking terrorism: elements of a grand strategy**. Washington, DC: Georgetown, 2004. p. 46-73.

RICHARDSON, L. **What terrorists want: understanding the enemy, containing the threat**. New Brunswick, Canadá: Random House, 2007. 336 p.

SCHMID, A. P.; JONGMAN, A. J. **Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories, and literature**. New York: Transaction, 1988.

SCHMID, A. P. **The Routledge handbook of terrorism research**. New York: Routledge, 2011. 737 p.

STERLING, C. **The terror network: The secret war of international terrorism**. New York: Berkley, 1982. 351 p.

WARDLAW, G. **Political Terrorism: theory, tactics, and countermeasures**. 2nd ed. Cambridge: Cambridge, 1989. 268 p.

WHITTAKER, D. J. **The terrorism reader**. London: Routledge, 2003.