

Del terrorismo en el derecho internacional público

por Christophe Swinarski[†]

"Tuez-les tous, Dieu reconnaître les siens" (Ordenes atribuidas al Conde Simón de Monfort en la batalla contra los Albigenses, ien 1213).

"The temperamenta belli, or, moderations of war which he (Grotius) then expounded as requirements of a higher, moral order correspond in many respects with the rules of humanitarian law as we know it today"

(F. Kalshoven, L. Zegveld "Constraints On the Waging of War", 2001, p. 14).

I. Introducción¹

1. El foco sobre el terrorismo en las relaciones internacionales de hoy parece marcar en forma abrumadora todas sus estructuras después de los acontecimientos de Nueva York del 11 de septiembre de 2001. Tal omnipresencia implicando el "factor terrorista" en todos los espacios de las relaciones dentro de la comunidad internacional hace no sólo oportuno, sino esencial volverse a los aspectos del derecho internacional afectados por el problema y susceptibles de proporcionar un marco legal adecuado para su discusión, la cual a menudo puede caracterizarse como llena de incertidumbres, cuando no de confusiones.

Estos hechos recientes reubican al terrorismo en el centro mismo de atención legal, no obstante que el tema ya ha estado muy presente en la agenda del derecho internacional desde hace

* * **Christophe Swinarski**: Consultor internacional de Derecho Humanitario & Derechos Humanos; Profesor visitante de la Universidad de São Paulo (USP - Brasil) y de la Universidad de La Plata (ULP - Argentina), ex Asesor Jurídico y Delegado Regional para el Cono Sur del Comité Internacional de la Cruz Roja (C.I.C.R.).

- El trabajo procede de las conferencias del autor en la Escuela Superior de Guerra Aérea, en Lima (Octubre de 2001), en la Pontificia Universidad Católica en San Pablo (Octubre de 2001), en el Instituto Rio Branco en Brasilia (Noviembre de 2001), en el Raoul Wallenberg Institute en Lund (Marzo de 2002).

¹ Existe abundante literatura sobre el terrorismo: El tema es tratado en sus tres grandes aspectos: perspectivas legales, respuestas al terrorismo y tácticas del terrorismo. El primer aspecto es tratado *inter alia* en: **A. Evans y J.F. Murphy** (eds): "Legal Aspects of International Terrorism", Lexinton, Mass., Health & Co, 1978; **Ch. Bassiouni** (ed): "International Terrorism and Political Crimes", Springfield III., Charles C. Thomas, 1975; **M.H. Livingston** (ed): "International Terrorism in the Contemporary World", Westport Conn., Greenwood Press, 1978. Esos trabajos colectivos contienen varias contribuciones que analizan la naturaleza legal del terrorismo; para cuestiones más específicas sobre el tema, pueden mencionarse los siguientes trabajos: **P.A. Tharp**: "The Laws of War as a Potential Legal Regime for the Control of Terrorist Activities", en "Journal of International Affairs", Nueva York, vol. 32, 1978 pág. 91-100; **A.D. Sofaer**: "Terrorism and the Law" en "Foreign Affairs", Nueva York, Verano de 1986, pág. 901-922; **T.M. Franck y B.B. Lockwood**: "Preliminary Thoughts Toward an International Terrorism", en "American Journal of International Law", vol. 68, N° 1, Enero de 1974, pág. 69-90. Más reciente existe un ensayo de **W. M.I. Reisman**: "International Legal Response to Terrorism", en "Houston Journal of International Law", vol. 22, N° 1, 1999, pág. 9-61. **Y. Alexander, D. Carlton, P. Wilkinson** (eds): "Terrorism; Theory and Practice", Westview Press, Boulder, 1979. **G. Guillaume**: "Terrorisme et droit international", RCADI, f. 25, 1989 (III), pág. 287-416. **R. Higgins, M. Flory** (eds): "Terrorism and International Law", Rutledge, Londres, Nueva York, 1997. **W. Laqueur**: "The Age of Terrorism" Weidenfeld y Nicolson, Londres, 1987. **J. Alcaide Fernández**: "Las Actividades Terroristas ante el Derecho Internacional Contemporáneo", Tecnos, Madrid, 2000.

mucho tiempo, asimismo como era un tema de los debates de la doctrina legal, como del derecho nacional, por largos años.

2. No se pretende con las siguientes observaciones abarcan todos los puntos de esta agenda; se puede sí sólo aspirar a tocar los que pueden contribuir aquí a despejar las más importantes de aquellas incertidumbres. Por lo tanto, nuestra intención no es tratar todos los ángulos internacionales del terrorismo, sino colocarlo sobre el mapa del derecho internacional vigente, vale decir, ubicarlo dentro de su ordenamiento normativo *de lege lata*, sin tratar de sus prospectos *de lege ferenda*.

II. Definición de terrorismo

3. La primera cuestión y no la más fácil de tratar es la propia definición del terrorismo en derecho internacional.

Aunque pueda parecer sorprendente, ha todavía de aprobarse una definición general del terrorismo por un instrumento normativo de derecho internacional de plena vigencia universal. Contaronsé no menos de 109 propuestas de una tal definición que han sido sometidas, en varias formas y en diferentes recintos legales, en el período 1936 – 1981². Sin darles a todas ellas una revista, mencionaremos sólo algunas que parecen poner de relieve las características constitutivas en el derecho del comportamiento terrorista.

Así, por ejemplo, ya en 1937 el Convenio para la Prevención y Castigo del Terrorismo definía al terrorismo como “...criminal acts directed against a state and intended or calculated to create a state of terror in the mids of particular persons, or a group of persons or the general public”.³ En 1972, en el Proyecto del Convenio para la Prevención y Castigo del Terrorismo Internacional, sometido por los Estados Unidos, se define al terrorismo, en forma más bien poco precisa como “act of any person who unlawfully kills, causes serious bodily harm or kidnaps another person”.⁴

Otros instrumentos internacionales, tales como por ejemplo el Convenio para Prevenir y Castigar los Actos de Terrorismo⁵ de la OEA de 1971 o el Convenio Europeo sobre la Represión del Terrorismo de 1977, refiriéndose a este tema de manera específica evitan también una definición general, el primero limitándose a meros ejemplos de algunos actos terroristas (secuestro, asesinato y agresiones contra diplomáticos), el segundo mencionando tan solo al terrorismo en su título y preámbulo, pero no en su parte operativa.⁶

4. La contribución de la doctrina legal a una tal definición general queda lejos de ser concluyente: así, por ejemplo, la Sesión de Varsovia de la Asociación de Derecho Internacional (ILA) se limitó a describir (más que definir) al terrorismo internacional como actos “which create a collective danger to the life, physical integrity or liberty of persons, and affect persons foreign to the motives behind them”⁷. No fueron tampoco concluyentes los autores que intentaron de definir al terrorismo, entrando ellos a veces hasta en calificaciones obviamente extrajurídicas, como por ejemplo las de definir el terrorismo como “... among others, attacks on or threats to life or personal integrity, affecting

² cf. **T. Stein**: “How Much Humanity Do Terrorists Deserve?”, en **A.J.M. Delissen, G.J. Tanja** (eds): “Humanitarian Law of Armed Conflict: Challenges Ahead; Essays in Honour of Frits Kalshoven”, Dordrecht-Boston-Londres, Martinus Nijhoff, 1991, p. 569.

³ cf. **M.O. Hudson**: “VII International Legislation”, 499, 866, (1935-1937).

⁴ cf. UN Doc. A/C. 6/L. 850.

⁵ cf. OEA, Documentos Oficiales, Ser. 6., CP/ACTA del 9 de diciembre de 1970, en 71.

⁶ cf. International Law Materials, 1272 (1976).

⁷ cf. International Law Association (ILA) Committee Report, Part II Draft Articles on Extradition in Relation to Terrorist Offences, Report of Sixty-Third Conference p. 1032, (1988).

people in a indiscriminate way or using heinous (*sic!*, C.S.) methods condemned by the international community, if these acts contain an international element⁸.

Hoy, es relevante tal vez recordar aquí la definición hecha por el propio Congreso de Estados Unidos, que definió al terrorismo internacional como una “premeditated, politically motivated violence perpetrated against non-combatant targets” por parte de grupos o agentes internacionales, “involving citizens or territory of more than one country”⁹.

5. Sin embargo, este breve examen de definiciones, por más desalentador que pudiera parecer, permite ya llegar a algunas conclusiones sobre los elementos constitutivos comunes que configurarían el terrorismo en la índole del derecho internacional.

Por ellos, el terrorismo sería entonces:

- un método de combate;
- con uso de la violencia (o de la amenaza a utilizarla) para aterrorizar;
- haciéndolo en forma indiscriminada;
- con el objetivo de afectar a un grupo de víctimas, como para producir:
 - desorientación y/o sumisión, así como para instrumentar su objetivo secundario dentro de la opinión pública, con el propósito;
 - de modificar actitudes o comportamientos de modo de favorecer los intereses de quienes lo están empleando¹⁰.

III. El Terrorismo y el Derecho Internacional Humanitario (DIH)

6. Siendo el terrorismo básicamente un método de combate, la rama pertinente del derecho internacional en la cual es lógico buscar las reglas sobre su uso, sería manifiestamente su *corpus iuris* que trata del uso actual de la fuerza, lo que es el derecho aplicable en los conflictos armados. Con este nombre o con su denominación más corriente, la del derecho internacional humanitario, éste es el orden normativo en que se debe encontrar la respuesta legal al fenómeno¹¹.

Al parecer lógica, esta entrada en materia encontró varias objeciones, principalmente por parte de quienes consideraron al terrorismo como un comportamiento *sui generis*, y, por lo tanto, debiendo quedarse fuera de las reglas internacionales sobre los conflictos armados. Una tal opinión está bien resumida, por ejemplo en una declaración del Informe del Comité de la supra mencionado Asociación de Derecho Internacional, en que se afirma lo siguiente: “we agree that acts of terrorism should be suppressed and punished, but we are of the opinion that the attempt to compare such acts

⁸ cf. **J.A. Carrillo Salcedo, J. Frowein**: “Corpus of Principles Relative to the Attitude of States Towards International Terrorism”, en **A. Evans & J.F. Murphy**: “Legal Aspects...” op. cit. pág. 17

⁹ cf. **22nd Congress of the United States**, par. 2656 f (d) (1)-(2), 1994.

¹⁰ Definición basada en **A.P. Schmid, A.J. Jongman**: “Political Terrorism”, 1988.

¹¹ cf. **H.-P. Gasser**: “Prohibition of Terrorist Acts in International Humanitarian Law”, en “International Review of the Red Cross” (IRRC), 26 años, Julio-Agosto de 1986, págs. 200-212, también **K. Hailbronner**: “International Terrorism and the Laws of War” en *Jahrbuch für Internationales Recht*, vol. 25, Göttingen, 1982, págs. 169-198, y **Th.W. Mallison & S.V. Mallison**: “The Control of the State Terror Through the Application of International Humanitarian Law of Armed Conflict”, en **M.H. Livingston** (ed): “International Terrorism...”, op. cit. págs. 322-332.

with those forbidden during armed conflicts is unwarranted, and confusing”¹². Parecen estas objeciones carecer de fundamento, puesto que, mientras el sistema del derecho internacional de referencia pueda ser objeto de una preferencia metodológica en función de varios criterios elegidos, queda evidente que el uso del terrorismo crea casi siempre una situación de violencia armada, y por consiguiente es orgánicamente vinculado con las reglas del derecho internacional sobre conflictos armados.

7. Además, la referencia a este último derecho ha sido ampliamente confirmada por una serie de disposiciones del DIH sobre la materia, desde que este derecho fuese reconocido como una rama específica del derecho internacional público¹³.

Efectivamente, a partir de las primeras propuestas de codificaciones de reglas sobre el derecho de guerra, observase una preocupación con el terrorismo, como, por ejemplo, es el caso de las célebres Instrucciones de Lieber de 1863¹⁴.

También es el caso de las primeras codificaciones formales de las normas de DIH.

Así, los primeros instrumentos multilaterales codificando los principios del Derecho de La Haya contienen prohibiciones cuya observancia no puede ser compatible con el uso de los métodos terroristas de combatir. Consideremos aquí, por ejemplo, la regla de prohibición general del cuartel, de origen consuetudinario, como se la confirma en el art. 23 (d) de las Reglas de La Haya de 1907 y reafirmase en el art. 40 del Protocolo Adicional I de 1977, ampliándose en el último la misma al incluir también en ella, la amenaza de recurrir al cuartel.

Los propios Convenios de Ginebra de 1949 refieren igualmente a la prohibición del uso del terror como método de combate; especialmente el IV Convenio (art. 33/1). En la situación de conflicto armado internacional la referencia explícita fue considerablemente ampliada por los Protocolos Adicionales de 1977, los que prohíben los actos o amenazas de violencia con el principal objetivo de aterrorizar a la población civil (art. 51/2). El propósito del artículo 43/1 y del art. 44/2 del mismo Protocolo tienen la misma finalidad¹⁵.

Sin embargo, la prohibición fundamental, la más amplia del terrorismo encuentrase en el art. 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949, actualmente considerado como catálogo de “los principios generales del derecho humanitario” por la jurisprudencia internacional¹⁶.

Los actos de terrorismo quedan también expresamente prohibidos por el Protocolo I en contra de las personas fuera de combate “en cualquier momento y en cualquier lugar”, como los actos o amenazas de violencia cuyo principal objetivo es aterrorizar a la población civil, por el Protocolo II extendiendo de este modo *expressis verbis*, el alcance de dichas prohibiciones también a situaciones de un conflicto armado no internacional¹⁷.

¹² cf. Disertación de **L.C. Green** y **J. Lador-Lederer**, en “ILA Report of the Sixtieth Conference”, 1982, págs. 354-357.

¹³ cf. Inter alia, **H.H. Almond Jr.**: “The Legal Regulation of International Terrorism”, en “Conflict”, Nueva York, vol. 3, N° 2-3, 1981, págs. 148-166, y **J. Mallin**: “Terrorism as a Military Weapon”, en **M.H. Livingston** (ed): “International Terrorism”, op. cit. págs. 386-401, también ver nota 10.

¹⁴ cf. **F. Lieber**: “Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field”, (promulgadas como órdenes generales N° 100 por el Presidente Lincoln el 23 de abril de 1863), art. 148, en **D. Schindler, J. Toman** (eds): “The Laws of Armed Conflicts”, Ginebra, Instituto Henry-Dunant – Sijthoff, 1981, pág. 21.

¹⁵ cf. **H.P. Gasser**: “Genfer Abkommen und Terrorismusverbot”, en “Völkerrecht im Dienste des Menschen; Festschrift für Hans Haug” CICR, Ginebra, 1986, págs 69-80.

¹⁶ cf. Informes de la Corte de Justicia Internacional, 1986, pág. 14, (Caso Nicaragua vs. Estados Unidos) y también **R.M. Abi-Saab**: “The General Principles of Humanitarian Law According to The International Court of Justice”, en “International Review of the Red Cross” (IRRC), 1987, págs. 367-375.

¹⁷ cf. Protocolo II, art. 4/2/d y art. 13/2.

8. Por consiguiente, la figura del terrorismo como método de combate queda general y específicamente tratada en el derecho internacional humanitario¹⁸, incluso más aún en sus disposiciones represivas, principalmente en aquellas que califican a los actos como infracciones graves del DIH, vale decir, crímenes de guerra (art. 85 del PA I), tales como la prohibición de atacar la población civil y las personas civiles, de lanzar ataques indiscriminados contra la población y objetivos civiles para causar una pérdida de vidas o lesiones y daños excesivos, de efectuar ataques contra obras o instalaciones que contienen fuerzas peligrosas con el mismo propósito, de atacar zonas no defendidas o neutralizadas, así como las personas fuera de combate. Estas reglas tienen un impacto manifiesto para con el terrorismo, criminalizando en el derecho internacional diferentes tipos de actos terroristas¹⁹.

IV. El Terrorismo en los Estatutos de los Tribunales Internacionales

9. Más allá de los instrumentos formales del DIH *stricto sensu*, el proceso de criminalización progresó a grandes pasos con el establecimiento de tribunales internacionales con competencia para conocer de crímenes internacionales. Extendiendo y desarrollando los “Principios de Nuremberg²⁰” y respondiendo a los traumas históricos de los procesos de Nuremberg y Tokyo, el derecho internacional actual adelantó en la misma.

El Estatuto del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia²¹ consolida la naturaleza criminal de los siguientes actos contra las personas o los bienes que pueden ser causados por el uso del terror:

- El homicidio intencionado,
- La tortura o tratamiento inhumano,
- Causar grandes sufrimientos intencionadamente o atentar gravemente contra la integridad física o la salud,
- Destrucción y apropiación de bienes no justificada por necesidades militares, ejecutadas en forma ilícita e innecesaria a gran escala y
- La toma de civiles como rehenes, que ya está prohibido por los Convenios de Ginebra de 1949.

Agregan aquellos Estatutos a los crímenes internacionales ya previamente definidos violaciones específicas de las leyes y costumbres de la guerra, tales como:

- El empleo de armas tóxicas u otras armas concebidas para causar sufrimientos inútiles,
- La destrucción sin motivo de ciudades o pueblos, o la devastación no justificada por exigencias militares,

¹⁸ cf. En la Ley Islámica pueden encontrarse reglamentos análogos sobre reglas de combate: cf. por ejemplo: **A.R.I. Doi**: “Shari’ah: The Islamic Law”, A.S. Nordeen, Kuala Lumpur, 1996, págs. 420-446.

¹⁹ cf. Protocolo I, art. 85, cf. también, **Y. Sandoz, Ch. Swinarski, B. Zimmermann (eds)**: “Commentary on the Additional Protocols to the Geneva Conventions”, Ginebra, 1987, ICRC-Martinus Nijhoff, par. par. 3460-3523.

²⁰ “Nuremberg Principles” citado en **D. Schindler, J. Toman**: “Law of Conflicts”, op. cit. págs. 835-836, ver principios VI-VII.

²¹ cf. Estatuto del Tribunal Internacional, aprobado por el por Resolución 827 el Comité de Seguridad de la ONU el 25 de mayo de 1993, como en **G. Melander, G. Alfredsson (eds)**: “The Raoul Wallenberg Compilation of Human Rights Instruments”, La Haya-Londres-Boston, M. Nijhoff, 1997, págs. 583-592, ver arts. 2-5.

- El ataque o los bombardeos, por cualquier medio, de ciudades, pueblos, viviendas o edificios no defendidos, y
- Pillaje de bienes públicos o privados,

Por supuesto todos estos actos pueden ser también de origen terrorista.

La actuación terrorista puede igualmente generar actos sancionados por las disposiciones del Estatuto contra el genocidio, es decir, actos cometidos con la intención de destruir a grupos nacionales, étnicos, raciales o religiosos:

- Asesinato de miembros del grupo,
- Graves atentados contra la integridad física o psíquica de los miembros del grupo, y
- Sometimiento intencionado del grupo a condiciones de existencia que conlleven su destrucción física en total o parcial.

No sólo estos actos, sino también la conspiración, incitación y preparación para cometerlos, así como la complicidad en ellos quedan criminalizados por el Estatuto.

La naturaleza heterogénea de los conflictos en el territorio de la ex-Yugoslavia (conflictos de carácter internacional como no internacional) explica las diferencias entre la redacción de la tipificación de los delitos del Estatuto del Tribunal para la ex-Yugoslavia y el Estatuto del Tribunal Internacional para Ruanda²², en lo que atañe a respectivas referencias al derecho internacional humanitario, quedando básicamente iguales para las referencias al genocidio.

La naturaleza del conflicto y la vigencia formal de las normas aplicables en el territorio de Ruanda, explica el hecho que esta referencia se realiza con respecto al art. 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949, y también al Protocolo Adicional II de 1977, con una redacción correspondiente a una situación de conflicto interno²³.

En esta situación, los actos causados por el terrorismo, incluyen los siguientes crímenes:

- Los actos de violencia contra la vida, la salud y el bienestar físico o mental de las personas (con diferentes especificaciones de éstos)
- Los castigos colectivos
- La toma de rehenes y específicamente
- Los actos de terrorismo, así como

²² cf. Estatuto del Tribunal Internacional para Ruanda, adoptado por la Resolución 955 del Comité de Seguridad de la ONU el 8 de noviembre de 1994, Ibidem.

²³ cf. **P. Akhavan**: “The New Frontiers of Judicial Enforcement: The International Criminal Courts in the Former Yugoslavia and Rwanda”, en **G. Alfredsson, J. Grimheden, B.R. Ramcharan, A. de Zayas (eds)**: “International Humanitarian Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller”, La Haya-Londres-Boston, M. Nijhoff, 2001, págs. 441-456.

- Las amenazas de perpetración de cualquiera de los actos precedentes.

10. La lista de actos tipificados como *delicta iuris gentium* que pueden ser cometidos mediante el uso del terrorismo queda aún más completa en el Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional (TPI)²⁴ de 1998. En cuanto los dos Estatutos de los tribunales *ad hoc* para la ex-Yugoslavia y Ruanda son instrumentos refrendados en las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, en base en el Capítulo VII de la Carta, el Estatuto de Roma, como se sabe, es un tratado internacional formalmente celebrado, en vigor después de alcanzar el número prescrito de ratificaciones,²⁵ de tal manera que lleva actualmente la plena fuerza normativa del Derecho internacional. Con esta fuerza, los crímenes tipificados, quedan allí además calificados como “los crímenes más graves contra la comunidad internacional en su conjunto”²⁶.

Respecto al genocidio, estos actos consisten en:

- Matanza de miembros del grupo como tal (ya sea nacional, étnico, racial o religioso) con la intención de destruirlo;
- Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo con la misma intención, y
- Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial.

Así, el Estatuto de Roma de 1998 va considerablemente más allá en la criminalización de actos cometidos en los conflictos no internacionales, que los Estatutos de los tribunales internacionales *ad hoc*, ampliando además, en la situación de conflicto armado internacional, la lista de los crímenes ya sancionados como infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949, de la manera siguiente:

- Dirigir intencionalmente ataques contra la población civil en cuanto tal o contra personas civiles que no participen directamente en las hostilidades;
- Dirigir intencionalmente ataques contra objetivos civiles;
- Dirigir intencionalmente ataques contra el personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de la Naciones Unidas;
- Lanzar un ataque intencionalmente, a sabiendas de que causará pérdidas de vidas, lesiones a civiles o daños a bienes de carácter civil o daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural que serían manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea;
- Dirigir intencionalmente ataques contra edificios dedicados a la religión, la instrucción, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos, los hospitales y los lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, siempre que no sean objetivos militares;

²⁴ cf. Estatuto de ITP como en **M. Sassòli, A. Bouvier (eds)**: “How Does Law Protect in War?”, Ginebra, CICR, 1999, págs. 363-379, ver arts. 5-9.

²⁵ cf. Después de haber alcanzado 66 ratificaciones, El Estatuto de Roma entró en vigor el 1º de julio de 2002, de acuerdo con su art. 126.

²⁶ Art. 5, par. 1 del Estatuto.

- Matar o herir a traición a personas pertenecientes a la nación o al ejército enemigo;
- Declarar que no se dará cuartel;
- Destruir o confiscar bienes del enemigo;
- Emplear veneno o armas envenenadas;
- Emplear gases asfixiantes, tóxicos o similares o cualquier líquido, material o dispositivo análogo;
- Emplear balas que se ensanchan o aplasten fácilmente en el cuerpo humano, como balas de camisa dura que no recubra totalmente la parte interior o que tenga incisiones;
- Emplear armas, proyectiles, materiales y métodos de guerra que, por su propia naturaleza, causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios o surtan efectos indiscriminados en violación del derecho humanitario internacional de los conflictos armados;
- Cometer atentados contra la dignidad personal;
- Utilizar la presencia de una persona civil u otra persona protegida para poner ciertos puntos, zonas o fuerzas militares a cubierto de operaciones militares;
- Dirigir intencionalmente ataques contra edificios, material, unidades y medios de transporte sanitarios, y contra personal que utilice los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra de conformidad con el derecho internacional;
- Hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de hacer la guerra.

La existencia de los tribunales internacionales representa un logro en la criminalización explícita del alcance y de la gama de los actos cometidos mediante el terrorismo en el derecho internacional contemporáneo.²⁷

11. Las prohibiciones específicas del comportamiento terrorista por derecho internacional incrementanse hoy en día, con las disposiciones formalmente oriundas de un otro cuerpo de sus reglas: el derecho internacional de los derechos humanos. Como sancionadas en el Estatuto del TPI, las disposiciones de este derecho completan el contenido y desarrollan la índole de la criminalización de los actos terroristas iniciado por el derecho internacional humanitario, dotando la normativa internacional con un amplio aparato de sanciones aplicables a todos los autores de actos criminales, inclusive a aquellos que recurren a éstos a través del terrorismo.²⁸

²⁷ Ver **Ch. K. Hall**: “The Role of the Permanent International Criminal Court in Prosecuting Genocide, Other Crimes Against Humanity and Serious Violations of Humanitarian Law”, en **G. Alfredsson, J. Grimheden, B.R. Ramcharan, A. de Zayas (eds)**: “International Monitoring”, op. cit. págs. 457-467.

²⁸ cf. inter alia **A. Cassese**: “Terrorism and Human Rights”, en “American University Law Review”, vol. 31, N° 4, 1985, Washington D.C., págs. 945-958, **Y. Dinstein**: “Crimes Against Humanity” en **J. Makarczyk** (ed) “Theory of International Law at the Threshold of the 21 Century: Essays in Honour of Krzysztof Skubiszewski”, Kluwer, La Haya-Londres-Boston, 1996, págs. 891-909. **T. Meron**: “On the Inadequate Reach of Humanitarian and Human Rights Law and the Need for a New Instrument”, en “77 American Journal of International Law”,

Sin examinar aquí en detalle el aparato de sanciones de los derechos humanos en los estatutos de los tribunales *ad hoc*, es menester enfatizar la contribución en la materia del Estatuto de Roma en lo cual se considera *inter alia* como “crímenes de lesa humanidad” los actos cometidos dentro de los ataques generalizados o sistemáticos contra la población civil, los que resultan en:

- Asesinato;
- Exterminio;
- Encarcelación u otra privación grave de la libertad física;
- Tortura;
- Desaparición forzada de personas y
- Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

V. Tratados específicos sobre el terrorismo

12. A parte de los Estatutos de los tribunales internacionales criminales en vigor que representan los instrumentos legales para criminalizar, en el derecho internacional, un comportamiento terrorista, por las disposiciones específicas del derecho internacional de los conflictos armados (DIH) y por las normas aplicables de derechos humanos, existe además una serie de tratados multilaterales que son puntualmente aplicables a diversos actos de terrorismo en circunstancias específicas, no necesariamente relacionados con situaciones de conflictos armados²⁹.

A nivel universal de este derecho, hay actualmente diez instrumentos en vigor de ésta categoría.

Son ellos en orden cronológico:

- Convenio sobre las Infracciones y ciertos otros Actos Cometidos a bordo de Aeronaves (firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963 y que entró en vigencia el 14 de diciembre de 1963);
- Convenio para la Represión de la Captura Ilícita de Aeronaves (firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970 y que entró en vigencia el 14 de octubre de 1971);
- Convenio sobre la Prevención y Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos (aprobado por la Asamblea General de la ONU el 14 de diciembre de 1973 y que entró en vigencia el 20 de febrero de 1977);
- Convenio Internacional contra la Toma de Rehenes (aprobado por la Asamblea General de la ONU el 17 de diciembre de 1979 y que entró en vigencia el 3 de junio de 1983);

1983, pág. 589, ss; **T. Meron**: “Internal Strife; Applicable Norms and a Proposed Instrument”, en **A. Delissen, G. Tanja** (eds): “Humanitarian Law...” op. cit. págs. 249-266.

²⁹ cf. **W. Michael Reisman**: “International Legal Responses...”, op. cit. págs. 22-29.

- Convenio sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (firmado en Viena en marzo de 1980 y que entró en vigencia el 8 de febrero de 1987);
- Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que presten Servicio a la Aviación Civil Internacional (complementario del Convenio de Montreal de 1971 *supra*) (firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988 y que entró en vigencia el 6 de agosto de 1989);
- Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (celebrado en Roma el 10 de marzo de 1988);
- Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental (celebrado en Roma el 10 de marzo de 1988);
- Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas (aprobado por la Asamblea General de la ONU el 15 de diciembre de 1997 y que entró en vigencia el 23 de mayo de 2001); y
- Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (aprobado por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1999 y que entró en vigencia con la 22ª ratificación).

Inmediatamente después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, la ONU se comprometió a promover la más rápida entrada universal en vigor de esos instrumentos, celebrando a tal fin un evento especial, con el objetivo de, según las palabras del Secretario General de la ONU: "reaffirming their commitment to the treaty framework dealing with terrorism, by signing and ratifying or acceding to those treaties to which they are not already Party Member States will also contribute to strengthening the international legal framework..."³⁰

A nivel regional existen igualmente convenios sobre diversas categorías de actos de terrorismo. Estos son:

para las Américas:

- Convenio de Washington (Convención Interamericana contra el Terrorismo) aprobado por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 2 de febrero de 1971 (ratificado por 12 Estados);

para el Sudeste Asiático:

- Convenio de Katmandú sobre la eliminación del terrorismo aprobado por la ASEAN el 4 de noviembre de 1987 (ratificado por 7 Estados);

para los Estados Árabes:

³⁰ **Kofi Annan:** Secretario General de la ONU, Carta de Invitación del 4 de octubre de 2001, pág. 2. El evento ocurrió en la Sede de la ONU del 10 al 16 de noviembre; el Convenio sobre la Financiación del Terrorismo recibió 56 firmas y 8 ratificaciones o adhesiones, el Convenio sobre Atentados Terroristas Cometidos con Bombas recibió 15 ratificaciones/adhesiones, el Convenio sobre la Toma de Rehenes recibió 5 y el Convenio sobre Crímenes contra Personas Internacionalmente Protegidas recibió 4. (ver Informe Final del 16 de octubre de 2001).

- Convenio de El Cairo aprobado por la Liga Árabe el 24 de abril de 1998 (ratificado por 22 Estados);

para Europa:

- Convenio de Estrasburgo sobre la represión del terrorismo aprobado el 27 de enero de 1977 (ratificado por 29 Estados) y

para la Unión Europea:

- Acuerdo de Dublín aprobado el 4 de diciembre de 1979 que incorpora el Convenio de Estrasburgo antes referido al Derecho de la Unión Europea.

La Unión Europea incorporó medidas sobre el terrorismo en los Acuerdos de Maastricht de 1992 y de Amsterdam de 1997, así como al Convenio de Bruselas sobre Extradición, aprobado el 27 de septiembre de 1996.

VI. Reacciones de la ONU

13. Luego de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 las Naciones Unidas reaccionaron rápidamente por su Consejo de Seguridad.

Su primera Resolución, del 12 de septiembre, condena principalmente aquellos acontecimientos, expresando la solidaridad de la comunidad internacional con las víctimas, y haciendo una referencia al derecho de legítima defensa de la Carta³¹. Una referencia más candente a las reglas vigentes del derecho internacional se encuentra en la siguiente resolución del Consejo de Seguridad, del 28 de septiembre, donde no solo se habla del derecho a la legítima defensa, sino del respeto al derecho internacional. Queda relevante señalar *inter alia* que esta Resolución afirma que “cualquier acto de terrorismo internacional constituye una amenaza a la paz y a la seguridad internacional”, abriendo el camino para la posibilidad de que las Naciones Unidas consideren medidas previstas en el Capítulo VII de la Carta, en las mismas que se fundamenta la propia Resolución. El Consejo de Seguridad también afirma la obligación de los Estados “de abstenerse de organizar, instigar, asistir o participar en actos terroristas en otro Estado que permitan actividades organizadas dentro de su territorio...”³² para llevar a cabo tales actos. Además, la Resolución afirma que los “actos, métodos y prácticas de terrorismo son contrarios a los *finés* y *principios* de las Naciones Unidas”.

Reiterase esta declaración en la siguiente Resolución, la que agrega a la comisión de tales actos su “financiamiento, planificación, preparación y apoyo”, utilizando siempre, con referencia a la amenaza a la paz y seguridad internacionales, un lenguaje de mayor fuerza, al calificar al terrorismo “como la amenaza más seria del siglo XXI” y como “un desafío para todos los Estados y para toda la Humanidad”.³³

La cuarta Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU apunta primariamente a las consecuencias específicas de la situación en Afganistán, pero, al reafirmar las resoluciones previas, pone de relieve la importancia de los esfuerzos internacionales “para erradicar el terrorismo”.³⁴

³¹ cf. S/Res/1368/2001 del 12 de septiembre de 2001.

³² cf. S/Res/1373/2001 del 28 de septiembre de 2001.

³³ cf. S/Res/1377/2001 del 12 de noviembre de 2001.

³⁴ cf. S/Res/1378/2001 del 14 de noviembre de 2001.

A pesar de ser refrendadas en términos generales, todas estas resoluciones aseveran firmemente la ilegalidad intrínseca del terrorismo en el orden legal internacional fundado en la Carta de la ONU.

VII. ¿Puede un Estado cometer actos de terrorismo?

14. Se encuentra fuera del propósito de estas observaciones el problema de quién puede ser sujeto a las prohibiciones del terrorismo en el derecho internacional. Sin embargo, parece imposible de pasar por alta aquí una pregunta crucial: ¿Los terroristas deberían ser individuos que recurren a este método de combate dentro de una ilegalidad anterior e intrínseca, es decir, sólo pueden ser quienes ya se encuentran fuera de los límites de la legalidad internacional que cometen tales actos, o los Estados también pueden cometer los actos terroristas?

Basta responder esta pregunta con las palabras de uno de los más distinguidos internacionalistas estadounidenses quien dice “terrorism may also be used by governments”, concluyendo además que “one cannot, as an analytical matter, remove terrorism from the field of armed conflict, because it is an irregular technique of armed conflicts, sometimes intentionally used as part of the ensemble of techniques that constitute contemporary *Totalkrieg*”.³⁵

VIII. El derecho nacional y el terrorismo internacional

15. El terrorismo es por supuesto también una preocupación importante para el derecho nacional. Muchos Estados necesitan, por largos períodos, de una reacción legal apropiada a los actos terroristas que los asolan, amenazando la estabilidad de su orden social y político y el funcionamiento de sus instituciones y textura jurídica. Dentro de la comunidad mundial contemporánea, esta reacción debe cumplir, de modo imprescindible, con los compromisos de ellos con el derecho internacional y conformarse con las reglas del último.

En otras palabras, no se puede admitir legalmente que el Estado moderno trate de manera discrecional el fenómeno del terrorismo en su derecho nacional, fuera del respeto del régimen internacional existente, aplicable a este fenómeno, es decir, actuar de manera incompatible a los requisitos legales del orden internacional público; el derecho internacional vigente determina así, de manera vinculante, los límites superiores de las competencias en la materia del Estado soberano y de su derecho nacional.

Siendo el propósito de estas observaciones delimitar el alcance de esos requisitos internacionales, y no establecer una lista exhaustiva de todas las disposiciones aplicables al fenómeno del terrorismo, el problema de la legislación nacional sobre la materia se encuentra fuera de su ámbito.

Empero, y en todas formas, queda evidente que las legislaciones nacionales constituyen un cuadro de gran variedad y mucha riqueza de referencias legales al terrorismo.³⁶

No es sin interés de recordar que, en el pasado, los Estados han incorporado hacia el uso del terror en sus ordenamientos legales respectivos, proclamándolo legítimo e incluso esencial para alcanzar sus objetivos supremos³⁷. Hoy en día, este tipo de incorporación sería manifiestamente

³⁵ ³⁵ **W. Michael Reisman**, op. cit. págs. 11-12; un buen ejemplo histórico de temas legales para un gobierno que participa en este tipo de actividades es el ataque de Estados Unidos contra Libia (el 14 de abril de 1986), con todas las grandes características legales en juego, cf. **G.F. Intoccia**: “American Bombing of Lybia: An International Legal Analysis”, en “19 Case W. Res. Journal of International Law”, 1987, págs. 177-182.

³⁶ Un buen caso ilustrativo entre la ley nacional y las reglas internacionales lo da **A. Ramelli Arteaga** para Colombia: “La Constitución Colombiana y el Derecho Internacional Humanitario”, Bogotá, Universidad de Externado, 2000, cf. especialmente págs. 475-559.

³⁷ Esto generalmente siguió al cambio revolucionario de orden político del Estado; ver, por ejemplo, el Decreto del 10 de octubre de 1793 de la Convención Francesa. El régimen del “Terror” duró hasta julio de 1794 y causó

violatorio del derecho internacional, incompatible con sus principios y reglas, constitutivo por lo tanto de una ruptura grave del orden público mundial, sino un acto *per se* de terrorismo de Estado.

16. Un otro aspecto de las legislaciones nacionales respectivas que a menudo se ve involucrado en los mecanismos de instrumentación de las normas internacionales sobre el terrorismo es el de sus reglas sobre la extradición.

La cuestión fundamental es aquí de saber si los actos terroristas son contemplados en el régimen de derecho nacional de extradición como “actos políticos”, en vez de “actos criminales comunes”, y, por consiguiente, pueden ser eximidos de extradición.

El trato otorgado a estos actos es para nada uniforme en las legislaciones nacionales. Este trato es función del concepto y de la índole generales de la protección del individuo; los Estados tradicionalmente muy sensibles a la protección de las garantías fundamentales de la persona serían los menos dispuestos a considerar el terrorismo como un crimen común.³⁸

“General extradition law does not on other hand, explicitly provide the terrorist in all instances, a claim to the same treatment as ordinary criminals” y a menudo lo beneficia con la así denominada “political offence exception”.³⁹

VIII. Conclusión

17. Sea cual fuere la importancia que la comunidad internacional atribuya hoy a la respuesta al terrorismo, es también urgente de no buscarla fuera del orden legal internacional existente. Así, resulta claro de estas observaciones que:

- el derecho internacional contemporáneo contiene un amplio andamiaje de principios, normas y procedimientos para tratar al terrorismo mediante sus normas del derecho positivo;
- por consiguiente, este derecho ha de servir para proporcionar una calificación adecuada del comportamiento terrorista, ofreciendo por lo tanto el primer cuadro adecuado para su represión y sanción;
- las prohibiciones y límites del derecho internacional de los conflictos armados aparecen como específicamente aplicables a diversas categorías de actos de terrorismo, así como las normas pertinentes de los Derechos Humanos;
- la condena del terrorismo en las relaciones internacionales no puede hacer caducar los requisitos del régimen del derecho internacional existente, sino con riesgo de poner en peligro, hasta desacreditarla totalmente, la legitimidad de este derecho como estructura organizadora de toda la comunidad internacional.

Se debe concordar que, aunque “Terrorist may not deserve respect for their human rights in the proper sense of the word, it is, after all, perhaps not so much with regard to the individual terrorist

aproximadamente 40.000 víctimas; cf. **G. Sicard (ed)**: “Justice et Politique: La Terreur dans la Révolution Française”, París, Presses de l’Université, 1997. Tampoco se debe olvidar el ejemplo de Terror legal en el período “Djerjinsky’s Tcheka” después de la Revolución de Octubre de 1917.

³⁸ cf. por ejemplo: El Tratado de Extradición entre Canadá y Holanda del 13 de octubre de 1989, (en, “Holandès” 169, “Tractatenblad”, 1989); entre Canadá y Francia cf. 31 de agosto de 1990, (en “Journal Officiel de la République Française”, 226, 1990) y, en general, **C. van den Wijngaert**: “The Political Offence Exception to Extradition”, 1980, págs. 136 ss.

³⁹ cf. **T. Stein**: op. cit. pág. 575.

that human rights are respected, but with regards to the democratic states themselves which have to maintain the credibility of the rule of law...⁴⁰

⁴⁰ Ibidem, pág. 581.