



CEESE DEN

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES

Derecho Internacional ◀ y terrorismo*: Radiografía del régimen jurídico internacional sobre terrorismo

El artículo ofrece los resultados de una primera investigación sobre el régimen jurídico internacional sobre terrorismo, obtenidos a partir de un análisis comparativo de la estructura de los convenios y tratados internacionales universales actualmente vigentes. Esa comparación permite: (1) señalar la persistencia del problema definicional del terrorismo en el plano normativo, no obstante los innegables avances del derecho internacional convencional en la lucha contra esta amenaza a la paz y la seguridad internacionales; (2) identificar algunos elementos comunes a los distintos tratados, los cuales constituyen el “núcleo duro” del régimen internacional. Al final, se presentan algunos de los desafíos sugeridos por la investigación, más allá de la necesidad evidente de avanzar en la adopción de una convención comprehensiva y global sobre el terrorismo.

ANDRÉS MOLANO ROJAS

Profesor de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Catedrático de la Academia Diplomática de San Carlos, y Asesor del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales –CEESEDEN- de la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Miembro de la Fundación Razón Pública y de la Corporación Pensamiento Siglo XXI. Comentarista habitual de varios medios de comunicación sobre temas de coyuntura política nacional e internacional.

Correo: amolanocursos@yahoo.es

Recibido: 02 de mayo de 2011.

Evaluado: 10-20 de mayo de 2011.

Aprobado: 30 de mayo de 2011.

Tipología: Artículo de reflexión resultado de investigación ya terminada.



Palabras claves: Lucha Contra el Terrorismo, Derecho Internacional, Tratados, Régimen Internacional, Seguridad Internacional, Derecho Comparado.

* Artículo de investigación que presenta resultados de un abordaje comparado del derecho internacional en materia de terrorismo, en desarrollo de las investigaciones en curso del autor sobre terrorismo, seguridad y defensa en el CEPI de la Universidad del Rosario y el CEESEDEN de la Escuela Superior de Guerra. La hipótesis inicial de la investigación fue planteada por el autor en el marco del seminario sobre “Terrorismo y Procesos Políticos” que impartió en la Universidad del Rosario entre 2004 y 2007.

> 1. Introducción

Los orígenes del régimen jurídico internacional sobre terrorismo se remontan a la primera mitad del siglo XX. En efecto, en medio de las secuelas del primer ciclo global de terrorismo (Molano, 2009), luego del atentado ocurrido en Marsella el 9 de octubre de 1934 —en el que resultaron muertos el rey Alejandro de Yugoslavia y el ministro de relaciones exteriores francés, Louis Barthou—, Francia presentó en 1937 ante la Sociedad de Naciones dos proyectos de tratado internacional: uno relativo al establecimiento de un tribunal penal internacional (antecedente directo del Estatuto de Roma de 1998) y otro sobre la prevención y el castigo del terrorismo, los cuales sin embargo nunca entraron en vigor (Arend & Beck, 1993:144-145) .

Sin embargo, fue sólo con ocasión del segundo ciclo global de terrorismo, el llamado “ciclo emancipatorio”, caracterizado por la progresiva transnacionalización del fenómeno (Molano, 2009), que empezó a emerger y consolidarse una batería de instrumentos jurídicos de derecho internacional orientados a estandarizar, sincronizar y universalizar la lucha contra este flagelo. En muchos casos, estos surgieron de manera fundamentalmente reactiva, tal como sucedió por ejemplo con las primeras convenciones sobre seguridad aérea , impulsadas por la Organización de la Aviación Civil (OACI) en respuesta a la masificación del secuestro de aeronaves con fines terroristas durante la década de 1960.

Además de su naturaleza reactiva y consecuentemente fragmentaria, el proceso de construcción de un régimen jurídico internacional sobre terrorismo se caracteriza por la dificultad de fondo que plantea el llamado “problema definicional” (Schmid, 2004). Este constituye uno de los principales desafíos en esta materia, pues la ausencia de una definición típica universal y comprehensiva “cuestiona la existencia de un verdadero régimen internacional sobre el terrorismo, a pesar de la abundancia de fuentes normativas (tanto de soft law como de hard law)” actualmente vigentes (Molano, 2010:245).

Con todas sus limitaciones, sin embargo, se dispone hoy en día de un marco legal internacional para la lucha contra el terrorismo, derivado de una docena de tratados internacionales universales (más sus protocolos adicionales y enmiendas), complementados por al menos 16 convenios adoptados en el seno de distintas organizaciones internacionales o foros multiestatales de carácter regional.

1 Sin embargo, como señala Ramón (1993), el tema había sido ya abordado en el seno de las Conferencias Internacionales para la Unificación del Derecho Penal, y en particular la III (Bruselas, 1930), la IV (París, 1931) —en la que se definió por primera vez el término “acto terrorista”—, la V (Madrid, 1934) —en la que habló de “terrorismo social” y se planteó la necesidad de establecer una “jurisdicción universal” con competencia sobre semejantes conductas—, y la VI (Copenhague, 1935) —en la que incluso llegó a definirse el terrorismo internacional, desde el punto de vista doctrinario, como “todo hecho que amenace la paz mundial”. Véase Ramón

2 La Convención de Tokio de 1963, la Convención de La Haya de 1970, y la Convención de Montreal de 1971, las cuales constituyen “la primera etapa en el desarrollo de un régimen internacional para el control del secuestro de aeronaves” (Evans, 1974:247)

3 Es decir, abiertos a la firma y ratificación o adhesión de cualquier Estado, por oposición a los instrumentos puramente regionales, acordados en el marco de alguna organización internacional regional (y por lo tanto abiertos a la firma y ratificación o adhesión de los Estados miembros únicamente, y con un ámbito de aplicación mucho más restringido).

Tratados internacionales universales sobre terrorismo	
Año	Nombre
1963	Convención de Tokyo sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves.
1970	Convención de La Haya para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves.
1971	Convención de Montreal para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil.
1973	Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos.
1979	Convención internacional contra la toma de rehenes.
1980	Convención sobre la protección física de los materiales nucleares.
1988	Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima.
1991	Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos con fines de detección.
1998	Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas.
1999	Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo.
2005	Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear.
2010	Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional.

Cuadro 1: Tratados internacionales universales sobre terrorismo (Elaboración del autor).

Tratados internacionales regionales sobre terrorismo	
Año	Nombre
1971	Organización de Estados Americanos. Convención para prevenir y castigar actos de terrorismo por crímenes contra personas y extorsión conexas cuando estos tengan trascendencia internacional.
1977	Convención Europea para la supresión del terrorismo.
1987	Asociación Surasiática para la Cooperación Regional. Convención regional para la supresión del terrorismo.
1998	Liga Árabe. Convención para la supresión del terrorismo.
1999	Conferencia Islámica. Convención para combatir el terrorismo internacional.
1999	Unión Africana. Convención para la prevención y combate del terrorismo.
1999	Comunidad de Estados Independientes. Tratado de cooperación para combatir el terrorismo.
2001	Convención de Shanghái para combatir el terrorismo, separatismo y extremismo.
2002	Organización de Estados Americanos. Convención interamericana contra el terrorismo.
2005	Consejo de Europa. Convención para la prevención del terrorismo.
2005	Consejo de Europa. Convención sobre lavado, búsqueda, confiscación e incautación de bienes producto del crimen y sobre la financiación del terrorismo.

Cuadro 2: Tratados internacionales regionales sobre terrorismo (Elaboración del autor).

El propósito de este artículo es presentar una breve radiografía de este conjunto normativo, en la que se identifican los elementos estructurales comunes a los distintos instrumentos jurídicos de carácter convencional universal actualmente vigentes sobre el terrorismo y la prevención, sanción y represión de sus diferentes formas y manifestaciones.

Quedan por fuera de esta investigación, de naturaleza descriptivo-comparativa, las normas de muy diversa naturaleza y obligatoriedad emanadas de otras instancias internacionales que concurren igualmente a la constitución del régimen internacional sobre terrorismo, sobre las cuales, no obstante, vale la pena hacer unos breves comentarios.

Están, en primer lugar, las resoluciones proferidas por el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas en ejercicio de las competencias que le confiere el capítulo VII de la Carta de San Francisco, las cuales tienen carácter vinculante y que, a pesar de su falta de precisión en muchos aspectos, han contribuido significativamente al desarrollo del marco jurídico de la lucha contra el terrorismo.

Hasta hoy el Consejo de Seguridad ha proferido cerca de 40 resoluciones sobre terrorismo⁴. Algunas de ellas son puramente adjetivas, y recogen la repulsa internacional ante algunos ataques terroristas particularmente significativos, los cuales son expresamente condenados⁵. Otras tienen naturaleza sancionatoria, ya sea que impongan medidas coercitivas sobre un Estado determinado o afecten la situación jurídica o los derechos de uno o varios individuos involucrados con la ejecución de un ataque terrorista⁶. Otras, finalmente, tienen un carácter que pudiera denominarse “sustantivo”, en la medida en

que consagran de manera explícita principios, normas o reglas sobre la materia⁷, a pesar de lo cual, ninguna de ellas llega a consagrar una definición explícita de terrorismo.

En segundo lugar, también la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas se ha ocupado del tema. Desde la década de 1970 hasta hoy se han expedido más de 60 resoluciones, la mayoría de ellas a partir del año 2001, y el asunto ha sido incorporado a la agenda habitual de la Asamblea bajo el nombre de “Medidas para prevenir el terrorismo internacional” primero, y de “Medidas para eliminar el terrorismo internacional” después (Peterson, 2004:175-176).

Las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas carecen por su propia naturaleza de fuerza vinculante, y son un caso típico de soft law, aunque no por ello puede subestimarse su papel en la consolidación del régimen jurídico internacional de lucha contra el terrorismo, en especial en la medida en que a través de ellas han sido adoptados los textos de varias de las convenciones y tratados universales que luego han sido ratificados por los Estados y entrado en vigor.

Por otro lado, en estas resoluciones con frecuencia se suelen establecer planes de acción a mediano y largo plazo, como en la Resolución 60/288 de 2006 mediante la cual se aprobó la “Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo⁸”, y por lo tanto tienen una influencia innegable en la manera en que este problema es entendido y abordado en la escena internacional.

En el abordaje que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha hecho del problema del terrorismo, pueden identificarse finalmente algunas tendencias o rasgos característicos:

4 La primera resolución sobre un ataque terrorista fue aprobada por el Consejo de Seguridad en septiembre de 1970, y reflejaba la preocupación mundial por “la situación creada por el incremento de la toma de aeronaves civiles a mano armada” (Mouangué, 2008). Sin embargo, será sólo a partir de la década de 1990 que el Consejo asuma con regularidad y de manera expresa diversos asuntos relacionados con el terrorismo.

5 Por ejemplo, la resolución 1465 de 2003 que condenó el atentado perpetrado contra el Club El Nogal en Bogotá (Colombia) por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

6 Como sería el caso de las resoluciones 1054 y 1070 de 1996, en virtud de las cuales se impusieron algunas sanciones diplomáticas a Sudán y luego un embargo aéreo a ese mismo país ante su renuencia a extraditar a tres sospechosos de haber participado en el fallido intento de asesinato del presidente egipcio, Hosni Mubarak, en Etiopía.

7 La resolución 1373 de 2001, expedida al fragor de los acontecimientos del 11 de septiembre de ese mismo año puede considerarse paradigmática de esta clase de resoluciones sustantivas. Entre otras cosas, incorporó en su texto disposiciones contenidas en tratados internacionales que no habían entrado todavía en vigor, dándoles carácter plenamente vinculante con alcance universal.

8 Anteriormente algo similar se había hecho en la Resolución 49/60 de 1994 (“Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional”) y en la Resolución 51/210 de 1996.

- a) Durante algún tiempo, el terrorismo fue leído con el prisma de las relaciones entre Estados (Resoluciones 25/2625 y 25/2734 de 1970, y 39/159 de 1984).
- b) Se hace una reiterada condena genérica del terrorismo “en todas sus formas y manifestaciones” (Resolución 40/61 de 1985).
- c) Y por último, tal como ocurre en sede del Consejo de Seguridad, las resoluciones de la Asamblea General también eluden consagrar una definición específica de terrorismo, debido en buena medida a la imposibilidad de llegar a acuerdos conceptuales sobre el particular⁹.

➤ 2. El problema definicional del terrorismo

En efecto, como se señaló previamente, el de la definición sigue siendo uno de los principales problemas en la lucha contra el terrorismo a escala internacional, y es el rasgo característico más sobresaliente del régimen jurídico internacional actualmente vigente sobre la materia.

De ahí que la búsqueda de una definición comprensiva que resuelva los desencuentros conceptuales y apuntale definitivamente el marco normativo existente siga siendo una tarea en constante desarrollo en distintas instancias internacionales, a pesar de los escasos resultados obtenidos hasta ahora en ese sentido.

Las dificultades son principales, pero no exclusivamente políticas. Tienen que ver además con el uso del término en el discurso político, la naturaleza misma del fenómeno, y los prejuicios acumulados sobre ambos (Molano, 2010:234), como queda especialmente reflejado en el ya aludido debate sobre la relación entre el terrorismo y los movimientos de liberación nacional (Higgins,

1997:15, Ganor, 2001)¹⁰. En efecto, mientras que los tratados y convenciones universales sobre terrorismo no establecen ninguna distinción o excepción en relación con las reivindicaciones de los movimientos que luchan por la liberación nacional, varias convenciones de carácter regional¹¹ reconocen de manera expresa la legitimidad de la lucha de los pueblos por su autodeterminación e independencia, en función de lo cual ciertos actos cometidos con ese fin no serán considerados en ningún caso como terrorismo.

En el seno de la Organización de las Naciones Unidas se vienen desarrollando esfuerzos sostenidos para desatar el nudo gordiano del problema definicional del terrorismo, a pesar de lo cual no se ve en perspectiva una solución definitiva, es decir, una convención comprensiva que incluya una definición, quizá bajo la forma de una descripción genérica de la conducta que sería constitutiva de terrorismo. En la actualidad ese esfuerzo recae fundamentalmente en un grupo de trabajo de la Sexta Comisión de Naciones Unidas, establecido por la Asamblea General mediante la Resolución 54/110 de 2000, que continúa trabajando con base en una propuesta de Convención comprensiva presentado por India ese mismo año.

➤ 3. Análisis del régimen jurídico internacional sobre el terrorismo

No obstante la enorme atomización y dispersión que lo caracteriza, es posible deducir, a partir del análisis de los diversos tratados y convenciones existentes (tanto de alcance universal como

9 De ello puede dar cuenta por ejemplo el trabajo desarrollado por el Comité ad hoc creado por la Resolución 28/3034 de 1973 en lo que tiene que ver con los debates sobre la relación entre el terrorismo y los movimientos de liberación nacional.

10 El cual dejó sentir su impronta, también, en el proceso de redacción y adopción del Estatuto de Roma, constitutivo de la Corte Penal Internacional. La imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre la definición de terrorismo determinó que este no fuera incluido dentro de los graves crímenes competencia del tribunal, lo que no impide sin embargo que algunos ataques terroristas puedan ser subsumidos en otros tipos penales sobre los cuales el Estatuto confiere a la Corte plena jurisdicción: a fin de cuentas, el terrorismo es un método ilegal de guerra, de conformidad con el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (Marcinko, 2008).

11 La Convención árabe para la represión del terrorismo de abril de 1998, la Convención de la Organización de la Conferencia Islámica de 1991, sobre la lucha contra el terrorismo internacional y la Convención de la OUA de 1999 sobre la prevención y el combate al terrorismo.

regional), un conjunto de características y de elementos estructurales que conforman el “núcleo duro” del régimen jurídico internacional sobre el terrorismo. Estos elementos comunes le otorgan al régimen cierta coherencia, a despecho de la ausencia de una definición comprehensiva, en la medida en que generan convergencias entre los Estados, prescribiendo conductas, proscribiendo determinadas acciones, y sincronizando sus expectativas.

3.1. Características generales del derecho internacional convencional sobre terrorismo

Antes de entrar a hacer el inventario de los elementos constitutivos de ese “núcleo duro” vale la pena señalar algunas características del derecho internacional convencional sobre el terrorismo.

En primer lugar, se trata de un derecho **eminentemente reactivo**, es decir, que ha surgido paulatinamente como respuesta o reacción a la actividad terrorista transnacional o internacional¹², y a la manera en que ha ido evolucionando su modus operandi a lo largo de los distintos ciclos globales de terrorismo (Molano, 2009).

Este tipo de instrumentos producen efectos **inter partes**, y por lo tanto, las obligaciones derivadas de ellos no pueden ser exigidas a Estados que no los hayan ratificado, a menos que opere alguna forma de remisión normativa en un tratado del cual sí sean partes¹³. No debe olvidarse que el derecho internacional sobre el terrorismo, en tanto que derecho internacional, sigue siendo fundamentalmente voluntarista y descentralizado, en la medida en que establece relaciones jurídicas entre entidades coordinadas y no subordinadas (los Estados).

Tal como se señaló en un acápite anterior, el derecho convencional sobre el terrorismo **carece de una definición comprehensiva**, lo cual explica porqué las distintas convenciones, o bien delimitan su alcance material en función de una definición únicamente aplicable a la ejecución de sus propias disposiciones (y como es apenas obvio, no aplicable analógicamente), o prefieren presentar una lista de **conductas tipificadas** como actos terroristas, y por lo tanto punibles en los términos y condiciones que cada uno de los instrumentos establece, sin entrar a definir expresa y genéricamente una conducta determinada como terrorismo.

Por último, hasta cierto punto la eficacia de todos los tratados y convenios internacionales relativos a la lucha contra el terrorismo está condicionada por la necesidad de que los Estados parte **incorporen las disposiciones contenidas en cada uno de ellos a su derecho interno** y adopten otras que, adicionalmente, pudieran ser necesarias para cumplir materialmente con las obligaciones adquiridas en virtud del tratado correspondiente. Este proceso de recepción en el derecho interno puede ser en algunos casos dispendioso y dilatado en el tiempo, y a veces, acaba haciendo completamente nugatoria la normativa consagrada en los instrumentos internacionales.

3.2. El núcleo duro del derecho internacional convencional sobre el terrorismo

Si se analizan los numerosos tratados y convenios de derecho internacional (tanto universal como regional), se encontrará que en todos ellos tienden a aparecer con reiteración ciertos elementos comunes, algunos de los cuales incluso se reproducen de un tratado a otro con idéntica redacción. Es a este conjunto de elementos comunes que se puede denominar “núcleo duro” del derecho internacional convencional sobre el terrorismo, pues constituye el pilar sobre el cual se ha venido construyendo el régimen internacional en la materia, y en ese sentido, configura el marco básico dentro del cual éste irá evolucionando y consolidándose.

A partir de este “núcleo duro” es posible deducir los principios fundamentales de la lucha internacional contra el terrorismo, y delinear la estructura típica básica que tienen los tratados internacionales sobre terrorismo. Esta estructura básica comprende:

12 La distinción entre una y otra formas de la actividad terrorista no es caprichosa (Reinares, 2005).

13 Como sucede en la Convención interamericana contra el terrorismo y en la Convención de Shanghai para combatir el terrorismo, separatismo y extremismo. Otra excepción podría darse en tanto que una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas incorporara disposiciones contenidas en tratados que aún no hayan entrado en vigor o que algunos Estados no hubieran ratificado, convirtiéndolas en vinculantes para todos los miembros de la Organización, como sucedió con ocasión de la Resolución 1373 de 2001.

1. Cláusulas de tipificación de determinadas conductas como actos terroristas, las cuales imponen además la obligación de incorporar al derecho interno tales acciones con penas proporcionales a su gravedad.
2. Clausulas que establecen el elemento internacional como condición para la aplicación del tratado o convención.
3. Reglas de jurisdicción.
4. Normas sobre el procedimiento que debe seguirse en relación con la detención del presunto autor de un ataque terrorista y sobre la notificación que debe hacerse a otros Estados.
5. Consagración del principio *aut dedere, aut iudicare*.
6. Reafirmación de la garantía de impenetrabilidad territorial.
7. *Non-refoulement en defensa de derechos fundamentales del presunto transgresor*.
8. Prohibición de la “excepción de delito político”.
9. Garantías de debido proceso y derechos fundamentales.
10. Cláusulas sucedáneas de tratado de extradición.
11. Delegación de solución de controversias.

3.2.1. Tipificación de conductas

Ante la dificultad de llegar a un consenso definicional mínimo sobre el terrorismo, en el derecho internacional se ha optado por consagrar, convencionalmente, un conjunto de conductas ilícitas e intencionales que son calificadas como terroristas, con independencia de cualquier otra circunstancia, y que los Estados deben prevenir, reprimir y sancionar, incorporándolas a su legislación interna con penas proporcionales a su gravedad. Cabe señalar que, en ese sentido, el régimen internacional sobre terrorismo es en buena medida un régimen penal, y por lo tanto, está sujeto a los principios generales del derecho, universalmente reconocidos en la materia.

De conformidad con lo anterior, los Estados Partes en estos instrumentos se obligan además a tomar todas las medidas factibles para impedir la comisión, dentro y fuera de su territorio, de los delitos previstos en el convenio de que se trate y con ese fin, asumen el compromiso de intercambiar información precisa y

corroborada, y de coordinar las medidas pertinentes para detectar, prevenir, reprimir e investigar los delitos previstos en el convenio correspondiente.

La enunciación de las conductas criminales contempladas por los diversos tratados sigue la fórmula general encontrada en la mayoría de legislaciones penales nacionales: “Comete delito toda persona que...”, seguida de la descripción de la conducta y de los elementos circunstanciales (tiempo, modo, lugar, medio empleado) que acaban por completar su tipificación y determinar su punibilidad.

3.2.2. El elemento internacional

La aplicabilidad de todos los tratados está circunscrita a eventos que no sean puramente internos de un Estado Parte. Esto quiere decir que el perpetrador (ampliamente entendido), la víctima, o el lugar en que se cometa el crimen debe tener una conexión con al menos dos Estados distintos (Gilbert, 1995; Williams, 1988).

3.2.3. Reglas de jurisdicción

Dado el carácter internacional de los crímenes regulados por el Régimen internacional sobre terrorismo, la jurisdicción nacional puede llegar a aplicarse incluso sobre actos cometidos fuera del territorio del Estado cuando éstos lo afectan directamente o cuando son cometidos por uno de sus nacionales, en lo que claramente es uno de sus rasgos peculiares (Freestone, 1997).

Los distintos convenios y tratados sobre terrorismo señalan que los Estados Partes tienen la obligación de aplicar su jurisdicción si:

1. El delito se comete en su territorio o abordo o en contra de aeronaves registradas o buques matriculados en ese Estado (*pro razione loci*).
2. El sospechoso o culpable es nacional suyo (*pro razione persona*).
3. El delito se ha cometido en una aeronave que aterriza en su territorio con el presunto responsable a bordo.
4. El presunto responsable se halla en su territorio y el Estado niega su extradición a cualquier otro Estado que haya establecido su jurisdicción.

Facultativamente, los Estados podrán invocar su jurisdicción cuando el delito se cometa contra uno de sus nacionales o, más específicamente, cuando sea cometido en o contra una instalación gubernamental en el extranjero, inclusive una embajada u otro ocal diplomático o consular.

No se trata, ni mucho menos, de una jurisdicción universal, basada en la naturaleza del crimen en sí mismo considerado, a despecho de otros factores de carácter personal o espacial. Pero es innegable que se consagran reglas mucho más amplias, con el fin de evitar que los terroristas aprovechen los vacíos legales, la incapacidad de las instituciones judiciales de algunos Estados, o las reivindicaciones de soberanía, para hallar un santuario que los preserve del cumplimiento de la ley.

3.2.4. Procedimiento de detención y notificación a otros Estados

Las personas consideradas sospechosas, por cualquier Estado Parte en los convenios, de haber cometido un crimen dentro del ámbito del tratado o convención del que se trate, deben ser puestas bajo custodia, y entre tanto, iniciarse una investigación sobre cualquier hecho relevante que pudiera esclarecer su implicación en los hechos.

Se debe informar a cualquier Estado que pudiera estar legítimamente interesado, de manera inmediata, de la detención del sospechoso, con el fin de que pueda, si es el caso, solicitar su extradición.

3.2.5. Consagración del principio *aut dedere, aut iudicare*

De conformidad con este principio, un Estado debe o extraditar un presunto perpetrador requerido por otro Estado, o juzgarlo en sus propias cortes (siempre y cuando haya establecido previamente su jurisdicción —en su legislación penal— para tales conductas. Los Estados no pueden permitir a los terroristas escapar impunemente, pues esto haría completamente nugatorios los tratados y convenciones (Cassese, 1989).

Podría presentarse el caso de que un Estado se abstuviera de ejercer su jurisdicción ante el temor de

sufrir algún tipo de represalia por parte de otro. Este principio soluciona el problema de la impunidad del terrorismo creando una especie de red internacional a efectos de su juzgamiento¹⁴. Por otro lado, sirve de salvaguarda de la soberanía de los Estados, al proveerlos de un margen de decisión en cada caso particular, aunque con el riesgo paradójico que podría presentarse en aquellos Estados que carecen de un poder judicial independiente, en el que la remisión a las cortes nacionales fuera empleada como mecanismo para facilitar a un presunto terrorista la evasión de la responsabilidad penal correspondiente a su participación en los hechos.

3.2.6. Garantía de impenetrabilidad territorial

Los tratados y convenios reafirman el principio de no intervención en los asuntos internos consagrado en el artículo 2 de la Carta de San Francisco y de manera expresa han incorporado la denominada “cláusula anti-Entebbe”¹⁵ (Levitt, 1989), en virtud de la cual ninguna de las disposiciones contenidas en tales instrumentos internacionales supone menoscabo alguno para la integridad territorial y la igualdad soberana de las partes, ni autoriza a ninguna de ellas a ejercer unilateralmente ningún tipo de derecho más allá de su propio territorio.

3.2.7. Non-refoulement

Este principio tiene sus orígenes en el Régimen Internacional sobre Refugiados¹⁶, y supone que, no obstante el principio *dedere aut iudicare*, un

14 Aunque esto no garantiza, por otro lado, que no evada, por algún camino, la condena. La obligación que se deriva de este principio, vale la pena anotarlo, es la de juzgar (no la de condenar). Ello es así en garantía de los derechos fundamentales de los sospechosos, pero al mismo tiempo, genera una eventual ventana de impunidad. Véase: Münchau, 1994.

15 La Operación Entebbe fue una misión extraterritorial de rescate de rehenes llevada a cabo por las Fuerzas de Defensa de Israel en el Aeropuerto de Entebbe, en Uganda (cuyo gobierno no fue nunca consultado) el 4 de julio de 1976. Lo que Uganda veía como una clara violación de su soberanía, Israel lo consideraba como un acto de legítima defensa. A pesar de la insistencia del gobierno ugandés, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no se pronunció sobre el incidente, que constituye un hito, tanto en materia de ese tipo de operaciones como de las dificultades que plantea la lucha contra el terrorismo internacional en relación con la soberanía de los Estados. La “cláusula anti-Entebbe” fue incorporada por primera vez en 1979, en la Convención internacional contra la toma de rehenes, y desde entonces viene siendo incluida en todos los tratados internacionales sobre terrorismo.

16 Véase el art. 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptada en 1951.

Estado deberá rehusar la extradición de un individuo cuando la solicitud sea hecha con el propósito de juzgarlo o castigarlo por razón de su raza, religión, nacionalidad, origen étnico, u opinión política, o cuando su extradición pudiera causarle un perjuicio por cualquiera de esas razones.

3.2.8. Prohibición de la “excepción de delito político”

Ninguna solicitud de extradición o de asistencia legal mutua podrá ser rechazada arguyendo que se trata de un delito político, conexo con un delito político o inspirado en motivos políticos por cuanto se considera que ningún acto terrorista puede ser calificado como tal (Gilbert, 1985).

Una reciente evolución de este principio fue consagrada en el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, en el que se estableció que ninguna solicitud de extradición o de asistencia legal mutua podrá ser rechazada aduciendo que los delitos previstos en ese convenio son delitos de carácter fiscal (los cuales, por regla general, no dan lugar a extradición y en muchos casos, no dan siquiera lugar a privación de libertad), ni con el argumento de la protección del secreto bancario.

3.2.9. Garantías de debido proceso y derechos fundamentales

La tensión entre la lucha contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos parece haberse incrementado sustancialmente tras los atentados terroristas contra Estados Unidos en septiembre de 2001, una vez que ese país adoptara rigurosas medidas, algunas de ellas situadas francamente al límite de lo aceptable desde el punto de vista del derecho internacional sobre los derechos humanos. Esa tensión ha tenido especial resonancia en la Asamblea General de Naciones Unidas, en donde se ha convertido incluso en tema recurrente de las deliberaciones y ha sido abordado reiteradamente en varias resoluciones.

Paradójicamente, todos los convenios contienen provisiones relativas a los derechos humanos de los sospechosos o acusados de terrorismo. Tal es el caso de varias garantías básicas de debido proceso aplicables

a todas las personas bajo custodia, como el de asistencia legal, tal como se encuentran consagrados en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos.

Se entiende que nada lo dispuesto en el instrumento internacional correspondiente afectará los demás derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados (como el amparo diplomático debido a sus nacionales) ni de las personas en virtud del derecho internacional; y que las personas detenidas o encausadas por actos de terrorismo recibirán las garantías de un trato justo, incluido el disfrute de todos los derechos y garantías estipulados en la legislación del Estado en cuyo territorio se halle y en las disposiciones aplicables al derecho internacional, inclusive las normas internacionales sobre derechos humanos.

3.2.10. Cláusulas sucedáneas de tratado de extradición

En principio, la extradición opera en virtud de tratados bilaterales existentes entre los Estados Parte en las distintas convenciones y tratados. Pero cuando éste no exista, o el crimen del que se trate no esté contemplado en aquel como si lo está en estos, las convenciones y tratados sobre terrorismo servirán como sucedáneo y proporcionarán la base legal para la solicitud y el otorgamiento de la extradición.

Esta cláusula es complementaria del principio *aut dedere aut iudicare*, y en virtud de ella, se considera que los delitos tipificados en los convenios están cubiertos por todo tratado de extradición celebrado hasta entonces entre las partes, a lo cual se añade la obligación de incluirlos en aquellos que se celebren en el futuro.

3.2.11. Delegación de solución de controversias

Las controversias que surjan entre las Partes en relación con la interpretación o aplicación de un determinado convenio deberán resolverse, en primer lugar, mediante la negociación directa dentro de un plazo razonable, que no ponga en peligro la eficacia del instrumento. Agotada esa vía se ha consagrado la posibilidad de que la diferencia sea sometida a un árbitro, si así lo solicita una de las Partes. Pero si por

alguna razón no fuera posible concretar los términos y condiciones del arbitraje, cualquiera de ellas podrá remitir la controversia a la Corte Internacional de Justicia, en quien se delega la resolución definitiva del asunto de conformidad con el artículo 36 de su Estatuto.

Cabe señalar, sin embargo, que los Estados Parte en una convención o tratado sobre terrorismo pueden válidamente formular reservas frente a esta cláusula de solución de controversias.

Conclusiones

El examen comparado de los 12 tratados y convenios de derecho internacional universal actualmente existentes sobre terrorismo, revela que, a pesar de su profusa dispersión normativa, de la coexistencia de regímenes regionales diversos, y de la falta de una definición de terrorismo, existe en la práctica un verdadero régimen internacional capaz de ofrecer herramientas importantes, aunque quizá insuficientes, para hacer efectiva la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo.

El régimen ha sido construido gracias a la acumulación de experiencias y de lecciones aprendidas en el esfuerzo colectivo de la comunidad internacional por suprimir la amenaza terrorista. Ese agregado, que acaba reproduciéndose al modo de una estructura más o menos estándar de un instrumento internacional a otro, es el que en esta investigación se ha identificado como “núcleo duro” del régimen internacional sobre el terrorismo. Es ahí, seguramente, donde cabe buscar la respuesta a la búsqueda aún frustrada de un marco normativo integral, es decir, de una convención internacional comprehensiva sobre terrorismo, que resuelva, de una vez por todas —al menos en el plano puramente jurídico— el llamado “problema definicional”.

Evidentemente, este es tan sólo uno de los desafíos pendientes. Sigue siendo necesario perfeccionar los mecanismos existentes, y crear otros más adecuados, para asegurar el cumplimiento eficaz de la normativa internacional sobre el particular.

Dentro de esos mecanismos cabría señalar la posibilidad de establecer una “lista universal” de organizaciones terroristas confeccionada por el

Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas. Las organizaciones y grupos incluidos en dicha lista serían por defecto el objeto directo e inmediato de la aplicación del régimen internacional sobre terrorismo, sin importar el contenido de su agenda o sus reivindicaciones. Ello podría contribuir a resolver las ambigüedades de algunos Estados frente a ciertas organizaciones, aunque naturalmente, no es un procedimiento exento de riesgos.

En el mediano plazo podría pensarse también en volver a plantear la posibilidad de que la Corte Penal Internacional tenga competencia *pro ratione materia* sobre los delitos considerados como terrorismo por el régimen internacional aquí estudiado. Se trata de una posibilidad verdaderamente plausible, pues a fin de cuentas, el trabajo más arduo y difícil de consensuar, como el de la tipificación, ya está sustancialmente avanzado.

Con mayor ambición podría sugerirse el reconocimiento expreso de la existencia de un principio de “jurisdicción universal”, pero ese camino tendría que enfrentar aún mayores dificultades que las que aún impiden el consenso sobre la definición del terrorismo.

Por otro lado, las víctimas han pasado prácticamente desapercibidas, como si fueran invisibles, para el régimen internacional sobre terrorismo tal como existe hoy en día. No cabe duda de que, siguiendo las tendencias más notables en otros campos del derecho internacional (como en el del derecho penal internacional y el derecho internacional de los conflictos armados), el derecho internacional sobre el terrorismo incorporará provisiones para garantizarles la protección, la asistencia y la reparación a que tienen derecho. Algunos pronunciamientos de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas parecen promisorios en ese sentido.

Por último, no debe perderse la oportunidad para insistir en la importancia de que el régimen internacional sobre el terrorismo tenga un marco de referencia para resolver la tensión entre derechos y libertades civiles y lucha contraterrorista. En este terreno ha podido retrocederse significativamente durante los últimos años, y ese retroceso amenaza los valores democráticos y liberales tanto como la más fanática y radical de las violencias terroristas..

Bibliografía

1. Cassese, A. (1989). "The international community's "legal" response to terrorism". *International Comparative Law Quarterly* 38.
2. Clark, Anthony & Robert, Beck. (1993). "International Law and the Use of Force". London-New York: Routledge.
3. Evans, Alona. (1974). *Aerial Hijacking*. En: Cherif Bassionni (ed.), "International Terrorism and Political Crimes". Springfield: Charles C. Thomas.
4. Freestone, David. (1997). "International cooperation against terrorism and the development of international law principles of jurisdiction". En: Higgins, Rosalyn & Maurice Flory (eds.), *Terrorism and International Law*. London: Routledge.
5. Ganor, Boaz. (2001). "Defining Terrorism: Is one man's terrorist another man's freedom fighter?" Recuperado el 25 de junio de 2001 de <http://www.ict.org.il>
6. Gilbert, G. (1985). "Terrorism and the Political Offence Exception Reappraised". *International Comparative Law Quarterly* 34.
7. Gilbert, G. (1995). "The "law" and "transnational terrorism"". *Netherlands Yearbook of International Law* 26.
8. Higgins, Rosalyn. (1997). "The general international law of terrorism". En: Higgins, Rosalyn & Maurice Flory (eds.), *Terrorism and International Law*. London: Routledge.
9. Levitt, Geoffrey. (1989). "The International Legal Response to Terrorism: A Reevaluation". *University of Colorado Law Review* 60.
10. Marcinko, Marcin. (2008). "Terrorism in armed conflicts". En: Glennon, Michael y Serge Sur (eds.), *Terrorisme et droit international*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
11. Molano-Rojas, Andrés. (2009). "Terrorismo camaleónico: Evolución, tendencias y desafíos inminentes del terrorismo global". *Revista Fuerzas Armadas LXXXI*(211).
12. Molano-Rojas, Andrés. (2010). "Aportes para una fenomenología del terrorismo: superando el problema definicional". *Desafíos* 22(1).
13. Mouangué, James. (2008). "Le processus d'intervention du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme international". En: Glennon, Michael y Serge Sur (eds.), *Terrorisme et droit international*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
14. Münchau, Mathias. (1994). "Terrorismus auf See aus völkerrechtlicher Sicht". Frankfurt am Main; New York: P. Lang.
15. Peterson, MJ. (2004). "Using the General Assembly". En: Boulden, Jane & Thomas Weiss (eds.), *Terrorism and the UN: Before and After September 11*. Indianapolis: Indiana University Press.
16. Ramón Chornet, Consuelo. (1993). "Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho Internacional". Valencia: Tirant Lo Blanch.
17. Reinares, Fernando. (2005). "Conceptualizando el Terrorismo Internacional". Madrid: Real Instituto Elcano, ARI 82/2005.
18. Schmid, Alex. (2004). "Terrorism: The Definitional Problem". *Case Western Reserve Journal of International Law*, 36(2/3).
19. Williams, Sharon A. (1988). "International Law and terrorism: age-old problems, different targets". *Canadian Yearbook of International Law* 26.