

¿SALIENDO DE LA AMBIGÜEDAD? LA DEFINICIÓN DE TERRORISMO EN EL DERECHO INTERNACIONAL

JOEL DÍAZ CÁCEDA

PATRICIA TIBURCIO SÁNCHEZ

MANUEL ROMERO RAMÍREZ

Comisión de Investigaciones de la Asociación civil Foro Académico *

SUMARIO: Introducción: Algunos problemas al hablar de «terrorismo» 1. Esbozando una definición de terrorismo 2. Propuestas de la ONU para eliminar el terrorismo internacional 3. La Responsabilidad internacional de los Estados y de las Organizaciones internacionales 4. El terrorismo desde el Derecho Internacional Humanitario 5. El Convenio Marco sobre Terrorismo Internacional 6. La problemática en torno al Convenio Marco: Grupos Antagónicos 6.1 La postura norteamericana 6.2 La perspectiva islámica.

Introducción: Algunos problemas al hablar de «terrorismo»

La violencia no es algo extraño a nuestras vidas. Desde pequeños, conocemos los conflictos que se producen al interior de toda sociedad, en la interacción con nuestros semejantes. Sin embargo, incluso la violencia tiene límites, sin los cuales la existencia misma de las sociedades, tales como las conocemos, se desintegrarían. Uno de aquellos «excesos» de la violencia en la actualidad, es el llamado «terrorismo». Pero, aclaremos, ¿qué es terrorismo?

1. Esbozando una definición de terrorismo

Definir que es terrorismo es algo sumamente complicado¹. En primer lugar, el vocablo *terrorismo* tiene una connotación negativa, siniestra, de ejercer violencia de forma indiscriminada. Ello no tiene nada de raro: hay diversos fenómenos sociales que no tienen una definición clara e unívoca. Pensemos nada más que en las definiciones de fascismo, nazismo, democracia, derechos humanos, por citar algunos ejemplos². Incluso los propios grupos terroristas son conscientes de lo negativa –y perjudicial para ellos- connotación del vocablo «terrorismo», prefiriendo la palabra «guerrilla»³.

Para hacer más complejo el panorama, el vocablo «terrorismo» tiene una historia accidentada. Desde que existe el hombre, se han cometido atrocidades y crueldades en contra de grupos humanos, de

pueblos enteros, por distintos factores y por distintos medios. No es algo exclusivo ni excluyente para un determinado pueblo: desde los «hashashin» o «asesinos» de la época de las Cruzadas⁴, a los grupos nihilistas y anarquistas de la Rusia Zarista⁵, hasta los actuales grupos terroristas del siglo XXI pueden existir mil años de distancia, pero los métodos casi no han cambiado: asesinatos selectivos de personalidades o funcionarios gubernamentales, atentados espectaculares –generalmente contra la población- para llamar la atención, acción clandestina en la población con la finalidad de ganar adeptos, etc. Ese tipo de acciones son las que señalan, a ojos de la población, en que consiste el terrorismo⁶. Esta actuación de los grupos terroristas se ha manifestado siempre en contra de todas las normas de derecho existentes, por considerar que genera un daño innecesario, injusto e indiscriminado.

«El blanco de esta violencia indiscriminada suele ser gente común que se dirige al trabajo en autobús o que está tomando un café en la terraza de un bar (...) Pero un acto de terrorismo también puede alcanzar a personas que están en el candelero: funcionarios del Gobierno, líderes de la oposición, militares o agentes de policía. Este recurso a la violencia indiscriminada y sin control se ha considerado siempre contrario a las normas del derecho, tanto a las que contienen los tratados internacionales que protegen al ser humano como a las codificadas en los instrumentos jurídicos de nivel nacional (...). Ninguna civilización, ningún credo –y ninguna

* Colaborador: Julio Mego Silva.

¹ El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, editado por la Real Academia Española (RAE), lo define así: «(del Latín *terror*). Dominación por el terror. // Sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror».

² LAQUEUR, Walter. *La Guerra sin fin. El terrorismo en el siglo XXI*. Madrid: Ediciones Destino, 2003, pp. 364 y siguientes.

³ *Ob. cit.*, Recordemos que los grupos terroristas también cuidan sus relaciones públicas, más aun considerando que parte de sus ingresos dependen de grupos que colaboran con ellos en países desarrollados, donde los términos guerrilla y terrorismo tienen connotaciones totalmente distintas, siendo el primer término más «suave» que el segundo. Véase PASSER, Hans-Peter. «Actos de terror, "terrorismo" y derecho internacional humanitario», en: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. N° 847. Puede encontrarse en: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/iwplList488/200E562FAB1CB42AC1256DE2003426A9>

⁴ MAALOUF, Amin. *Las cruzadas vistas por los árabes*. Madrid: Alianza Editorial, 1992, p. 134

⁵ SERGE, Victor. *El año I de la Revolución Rusa*. Madrid: Siglo XXI Editores, 1979., pp. 15 a 19.

⁶ Es preciso recordar lo ocurrido el 11 de setiembre de 2001, cuando se dio el ataque a las Torres Gemelas de Nueva York, el atentado del 14 de marzo de 2004 en Madrid o el reciente atentado del 7 de julio en Londres. Las poblaciones de los estados desarrollados –por lo menos, en el caso concreto de los Estados Unidos- no están acostumbradas a semejantes acciones, o solo las reciben esporádicamente, como en los casos de Gran Bretaña (con el Irish Republican Army o IRA) o España (con Euskadi ta Askastasuna o ETA). Sobre el atentado en Londres véase la página Web de la BBC: http://news.bbc.co.uk/h1/spanish/news/newsid_4660000/4660003.stm

persona honrada— perdona los actos de terrorismo. Además, los terroristas siempre han sido enjuiciados por sus crímenes.»⁷

Al igual de lo que apreciamos en la actualidad, el terrorismo tiene en su configuración elementos políticos y culturales. En la Edad Media, ya los llamados «Asesinos» cometieron crímenes políticos, basándose en su credo religioso musulmán, en lucha contra los «herejes» (otros musulmanes) o contra los «infielos» (los cristianos)⁸; también podemos hallar razones políticas, como en el siglo XIX, cuando la violencia era la forma de demostrar su oposición al régimen político imperante o al «sistema»⁹; o a veces, el propio sistema político creaba formas para eliminar a sus propios rivales políticos o ideológicos al interior de una sociedad determinada, lo que implica a su vez la existencia de un llamado «terrorismo de Estado», tal como pudo surgir en la época de la Revolución Francesa¹⁰ o hicieron los fascistas y los nazis con los comunistas o con los judíos en Italia o Alemania o Italia, respectivamente¹¹.

Si ya el panorama es confuso, hay que añadir algunos elementos que son importantes al hablar de terrorismo en la actualidad:

- En la actualidad, Estados Unidos tiene el poder de controlar los acontecimientos mundiales o de influir, al menos, en ellos. A su vez, las llamadas «guerras de procuración», o por países interpuestos, han perdido importancia.
- La lucha contra el colonialismo ya no es «el» tema de discusión en la actualidad. Esto significa que el debate en torno a «su terrorista es mi combatiente de la libertad» (y viceversa) ha desaparecido prácticamente.
- El desarrollo de las técnicas de información ha posibilitado las comunicaciones instantáneas en todo el mundo, con lo cual se haría más difícil la desinformación o la manipulación de la misma.
- La comunidad internacional se muestra preocupada por el respeto de los derechos humanos fundamentales de las personas, y ha reforzado los mecanismos internacionales de control para garantizarlo, instituyendo órganos judiciales para llevar a los infractores del derecho ante la justicia (tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos) y aprobando, en particular, el Estatuto de Roma, por el que se estableció la Corte Penal Internacional (CPI)¹².

Si bien en el último párrafo se ha señalado que hay un notable esfuerzo de los Estados para enfrentar las violaciones contra los derechos humanos —dentro de las cuales se encontraría el terrorismo—, jurídicamente no se ha logrado establecer una definición concreta de que es o como se puede definir al «terrorismo». Lo más cercano a

ello ha sido esbozado en la *Convención para la prevención y represión del terrorismo*, elaborada en el marco de la Sociedad de Naciones en 1937, expresando que «terrorismo» son todos los «actos criminales contra un Estado o cuya finalidad sea infundir el terror a personas individuales, grupos de personas o al público en general». Como se puede apreciar, esta definición es muy genérica y sumamente literal, cuando la realidad muestra las diversas facetas que toma el accionar terrorista.

A lo largo del siglo XX, y dentro del marco jurídico de la Organización de las Naciones Unidas¹³, se han dado una serie de convenios o tratados destinados a combatir las distintas facetas que tiene el terrorismo, pero sin atreverse a esbozar una posible definición. Entre los principales acuerdos que se han suscrito hasta la fecha encontramos los siguientes:

- Convenios sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, 1963.
- Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, 1970.
- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, 1971.
- Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas, internacionalmente protegidas, inclusive diplomáticos, 1973.
- Convención internacional contra la toma de rehenes, 1979.
- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, 1988.
- Convenio internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con bombas, 1997.
- Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, 1999¹⁴.

¹³ La Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU, todo acto de terrorismo internacional es una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. Además, los actos terroristas ponen en peligro la vida y el bienestar de las personas en todo el mundo (Resolución 1269 del Consejo de Seguridad de la ONU). A la vez, la Resolución 1269 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que en forma expresa establece «(...) la represión de actos de terrorismo internacional cuyos protagonistas sean los Estados es una contribución esencial al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales». También la Resolución 1378 del Consejo de Seguridad de la ONU, señala que «los perpetradores de actos terroristas son los autores, organizadores y patrocinadores de ataques terroristas y los cómplices de los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos y los responsables de darles apoyo o asilo.» Véase Red de Información Jurídica (RIJ) de la Comisión Andina de Juristas: <http://www.cajpe.org.pe/rij/>

¹⁴ En el caso del Derecho Internacional Humanitario, que es el ordenamiento de derecho internacional que se aplica cuando la violencia armada alcanza el nivel de un conflicto armado, sea internacional o no internacional, no proporciona una definición de terrorismo, pero prohíbe la mayor parte de los actos cometidos en conflictos armados que comúnmente se consideran como «terroristas» si son perpetrados en tiempo de paz. En situaciones de conflicto armado, el hecho de describir a los actos de violencia deliberados contra civiles o contra bienes de carácter civil como «terroristas» no tiene significación jurídica alguna, pues esos actos ya constituyen crímenes de guerra. El DIH se refiere específicamente al terrorismo y, de hecho, prohíbe las «medidas de terrorismo» y los «actos de terrorismo», como en el cuarto Convenio de Ginebra (artículo 33º), el Protocolo adicional II (artículo 4º), Protocolo adicional I, artículo 51º (2) y Protocolo adicional II, artículo 13º (2). El principal objetivo es subrayar que ni las personas civiles ni la población civil pueden ser objeto de castigos colectivos que manifiestamente crean un estado de terror, entre otras cosas. Estos datos han sido tomados de *Derecho internacional humanitario y terrorismo: respuestas a preguntas clave*. Véase la página Web de la Cruz Roja: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5Y9QG4>

⁷ PASSER, Hans-Peter. *Ob. cit.*

⁸ MAALOUF, Amin. *Ob. cit.*

⁹ Un empleo de ello lo podemos encontrar, concretamente en el siglo XX, en los grupos terroristas existentes en Europa Occidental, de inspiración marxista, tales como el Ejército Rojo de Alemania o las Brigadas Rojas de Italia. Será este último grupo el que demuestre el mayor conflicto con el Estado Italiano al secuestrar al jefe de gobierno de aquel entonces, Aldo Moro. Para mayor información véase <http://www.artehistoria.com/frames.htm?http://www.artehistoria.com/historia/contextos/3661.htm>

¹⁰ RUDÉ, George. *La Revolución Francesa*. Barcelona: Vergara, 2004., pp. 172 y siguientes.

¹¹ Véase BEEVOR, Anthony. *Berlín 1945: la caída*. Madrid: Crítica, 2003., pp. 256 y siguientes.

¹² PASSER, Hans-Peter. *Ob. cit.*

- i) Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, 2005.

Como hemos visto hasta ahora, es difícil definir –especialmente desde el ámbito jurídico- lo que es terrorismo; sin embargo, es necesario, para realizar el análisis jurídico de la lucha contra el terrorismo planteado por el derecho internacional, esbozar una definición. Hay varias posibles definiciones, pero planteamos dos como base para entender esta (siempre) complicada figura; la primera, perteneciente a Walter Laquier, expresa que terrorismo:

«Es el asesinato sistemático, la mutilación criminal, y amenaza del inocente para crear miedo e intimidación para ganar un acto político o táctico y para ser ventajoso, normalmente para influir a un público.»¹⁵

Otra definición, algo más jurídica, es recogida por Christopher Swinarski, en la cual define al terrorismo según sus características.

«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 empleando»¹⁶.

Frente a los obstáculos señalados anteriormente, la ONU ha intentado canalizar los esfuerzos de la comunidad internacional a fin de desarrollar un acuerdo marco para regular y combatir los actos de terrorismo a nivel mundial, comenzando por un intento serio por definir dicho fenómeno. Dicho proyecto, y las polémicas – y objeciones- sobre el mismo serán materia de análisis a lo largo del presente artículo.

2. Propuestas de la ONU para eliminar el terrorismo internacional

La Resolución 49/60, con fecha 17 de febrero de 1995¹⁷, es el primer documento en el cual se manifiesta con más claridad la preocupación de los estados miembros de la ONU por la persistencia de actos de terrorismo internacional, en el cual se incluye al Estado que participa de manera directa o indirecta y pone en peligro vidas humanas inocentes, determinando la conveniencia de asegurar una mayor coordinación y cooperación entre los Estados para enfrentar al terrorismo.

Se reafirma la condena de todo acto, método y práctica terrorista por considerarse criminal e injustificable donde quiera y quien quiera que se cometa, considerando injustificable los actos criminales con fines políticos, concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas. Lo anterior no puede justificarse bajo consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o cualquier otra índole.

Del mismo modo los Estados deben abstenerse de organizar o instigar actos de terrorismo en el territorio de otro Estado, de colaborar o participar en su comisión, tolerar o alentar actividades que lleven a cometerlos.

Respecto a los autores de un acto de terrorismo, los estados deben aprehenderlos, enjuiciarlos y extraditarlos en caso otro Estado lo requiera, además de intercambiar información pertinente para prevenir como para enfrentar el terrorismo.

La Resolución 51/210, con fecha 16 de enero de 1997¹⁸, incorpora como novedad frente a la anterior resolución, la necesidad de tomar en consideración el uso de redes y sistemas de comunicaciones electrónicos para realizar actos criminales, además de investigar el uso indebido de organizaciones, grupos o asociaciones para encubrir las actividades de los grupos terroristas. Propone el uso de medidas para prevenir y contrarrestar, mediante normas internas apropiadas, la financiación de terroristas y de organizaciones ya sea en forma directa o indirecta para cometer sus actos ilícitos, por lo cual se debe analizar la actividad de organizaciones tanto con objetivos caritativos, sociales como las que realizan actividades ilícitas.

La Resolución 52/164, con fecha 15 de diciembre de 1997¹⁹, menciona que en el caso de atentados terroristas cometidos con bombas comete el delito quien de manera ilícita e intencionadamente entrega, coloca, arroja o detona un artefacto explosivo o mortífero en un lugar de uso público, causando muertes o graves lesiones corporales y/o la destrucción del lugar. A partir de esta resolución no sólo se considera como delito la ejecución del acto terrorista sino la propia tentativa de cometerlo, o la participación como cómplice en la comisión del delito, o de aquel que organice o dirija a otros a cometer estos actos.

Además se menciona que en caso se tenga información que en el territorio se encuentra el culpable, se debe adoptar las medidas necesarias para investigar el hecho, juzgarlo, enjuiciarlo o extraditarlo, además mientras la persona se encuentre detenida debe gozar de un trato equitativo, manteniendo sus derechos y garantías personales.

El Convenio internacional para la Represión de la Financiación del terrorismo, con fecha 9 de diciembre²⁰, considera que comete delito, quien por el medio que fuera, directa o indirectamente provea o recolecte fondos con la intención de ser usados para cometer actos terro-

¹⁵ LAQUEUR, Walter. *Ob. cit.*, p. 368. Pueden verse otras definiciones en la página web de Red de Información Jurídica (RIJ) de la Comisión Andina de Juristas: <http://www.cajpe.org.pe/rij/>

¹⁶ SWINARSKI, Christopher. «Del terrorismo en el derecho internacional público», en: *Derecho internacional humanitario y temas de áreas vinculadas. Lecciones y Ensayos N.º 78*, Gabriel Pablo Valladares (compilador), Buenos Aires: Lexis Nexis, 2003, pp. 533 a 547. Puede encontrarse en la siguiente página Web: [http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/67BNGL/\\$File/19%20Swinarski.pdf](http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/67BNGL/$File/19%20Swinarski.pdf)

¹⁷ Resolución 49/60 Medidas para eliminar el terrorismo internacional aprobada por la Asamblea General de la ONU el 17 de febrero de 1995.

¹⁸ Resolución 51/210 Medidas para eliminar el terrorismo internacional aprobada por la Asamblea General de la ONU el 16 de enero de 1997.

¹⁹ Resolución 52/164 Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas aprobada por la Asamblea General de la ONU el 15 de diciembre de 1997.

²⁰ Convenio internacional para la Represión de la Financiación del terrorismo aprobada por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1999.

ristas, por lo cual considera que es necesario adoptar medidas para identificar cualquier apoyo económico destinado a cometer un acto terrorista, así como otorgar facilidades a otros estados en caso requieran que la persona sea extraditada, por lo que promueve la tipificación del financiamiento del terrorismo en las legislaciones nacionales.

La Resolución 1269, con fecha 19 de octubre de 1999²¹, propone la cooperación entre los Estados de acuerdos y arreglos bilaterales y multilaterales para prevenir y reprimir tanto los actos terroristas como su preparación y financiación, denegando refugio a quien planifique, financie o cometa actos terroristas.

La Resolución 1368, con fecha 12 de setiembre de 2001²², condena los horribles ataques terroristas que tuvieron lugar el 11 de setiembre en Nueva York, Washington D.C y Pennsylvania.

La Resolución 1373, con fecha 28 de setiembre de 2001²³ exige la tipificación como delito de provisión o recaudación de manera directa o indirecta de fondos a ser usados para perpetrar actos de terrorismo, además de abstenerse de proporcionar todo tipo de apoyo de manera activa o pasiva a entidades o personas que cometan actos de terrorismo, asegurando el enjuiciamiento de la persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos terroristas. Exige el uso de controles adecuados en las fronteras de los Estados, a fin de impedir la circulación de terroristas o grupos de terroristas, además que menciona la preocupación por la conexión entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional, drogas, tráfico ilícito de armas, por lo que es necesario coordinar iniciativas para enfrentar este tipo de problemas comunes en los países.

La Oficina Contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas ha declarado lo siguiente respecto a la cooperación internacional contra el terrorismo:

«una amenaza contra la seguridad de un Estado es una amenaza contra todos los Estados, no importa que sean débiles o fuertes. Ningún Estado, por más poderoso que sea, puede hacerse invulnerable, por sí solo, a las amenazas actuales. Para garantizar su propia seguridad, todo Estado necesita cooperar con otros Estados. Por lo tanto, a todo Estado le conviene cooperar con otros para ayudarlos a encarar las amenazas más urgentes con que estos se enfrentan, porque así aumenta la posibilidad de una cooperación recíproca para encarar sus propias prioridades.»²⁴

El Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, del 13 de abril de 2005, presenta una serie de definiciones al igual que los demás convenios (arma nuclear, elementos del terrorismo nuclear, etc.), pero sin hacer mención alguna sobre lo

que constituye un acto de terrorismo, aun menos lo que es terrorismo «nuclear»²⁵.

3. La Responsabilidad internacional de los Estados y de las Organizaciones internacionales

Se considera que existen dos normas universales que constituyen al mismo tiempo el fundamento del derecho internacional: la obligación de mantener los compromisos asumidos y reparar el mal inferido a otro Estado, dentro del segundo campo se encuentra la responsabilidad internacional de los Estados y de las organizaciones internacionales.

Se le atribuye responsabilidad al Estado si permite que un movimiento insurreccional como puede ser un grupo terrorista, resulte triunfante y que se convierta en un nuevo gobierno o cree un nuevo Estado en una parte del territorio preexistente. En el caso de las organizaciones internacionales, si pueden adquirir derechos y obligaciones, resultan responsables de sus actuaciones jurídico-internacionales, pero si dependen de un Estado, es el Estado quien responde directamente.

Un Estado es responsable si sus órganos omiten tomar las medidas necesarias de prevención o represión que el Derecho internacional exige para la protección de Estados o de extranjeros. En este caso, la responsabilidad deriva de su pasividad o falta de diligencia en la prevención o represión de tales actos.

4. El terrorismo desde el Derecho Internacional Humanitario

Se considera que todo acto terrorista, así como la respuesta que se le da a este tipo de actos, pueden llevar al uso de la fuerza armada entre los Estados o al enfrentamiento bélico entre las autoridades y grupos armados o grupos que pertenecen a un Estado, lo cual puede implicar el empleo de normas de derecho internacional humanitario para precisar las obligaciones que tienen los Estados con respecto a los derechos humanos.

El Derecho Internacional Humanitario busca regular y restringir la conducción de la guerra, o el uso de la violencia a efectos de disminuir los efectos de la misma en las víctimas, lo cual es aplicable cuando participa un grupo armado organizado como es el caso de un grupo terrorista.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos²⁶, menciona una serie de principios que recoge el Derecho internacional humanitario:

a- El principio de necesidad militar, que justifica aquellas medidas de violencia militar que no estén proscritas por el derecho internacional, por ser necesarias y proporcionales para garantizar el rápido sometimiento del enemigo con el menor costo posible en vidas humanas y recursos económicos.

b- El principio de humanidad, que complementa y limita el principio de la necesidad militar. Este principio prohíbe infligir sufrimiento, lesión o destrucción que no sea estrictamente necesario, - es de-

²¹ Resolución 1269 aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU el 19 de octubre de 1999.

²² Resolución 1368 aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU el 12 de setiembre del 2001.

²³ Resolución 1373 aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU el 28 de setiembre del 2001.

²⁴ Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas «Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y las vinculaciones entre el terrorismo y otras actividades delictivas». Undécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Bangkok (Tailandia), p. 2.

²⁵ En: http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Spanish_18_15.pdf

²⁶ Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

cir, proporcional- para la realización de propósitos militares legítimos. Más aun, confirma la inmunidad fundamental de las personas civiles a ser objeto de ataques en todo conflicto armado.

- c- **El principio de proporcionalidad** prohíbe ataques cuando pueda preverse la pérdida incidental de vidas o lesiones entre los civiles, daños a objetivos civiles o una combinación de éstos.
- d- **El principio de distinción** prohíbe el lanzamiento de ataques contra la población civil u objetivos civiles; las partes en un conflicto armado deben distinguir en todo momento entre los miembros de la población civil y las personas que forman parte activa de las hostilidades, o entre objetivos civiles y objetivos militares.

El Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Abo Akademi (Finlandia), a través de una reunión de expertos, emitió una «*Declaración de Normas Humanitarias Mínimas*»²⁷; entre las principales disposiciones encontramos las siguientes:

- a- Se aplica en cualquier situación de violencia interna, conflictos étnicos, religiosos y nacionales, los cuales no se pueden suspender bajo ninguna circunstancia, debiendo respetarse aun cuando exista estado de excepción.
- b- Se aplicaran por todas las personas, grupos, autoridades, independientemente de su condición jurídica.
- c- Todo individuo tendrá derecho a ser reconocido en todas partes como persona ante la ley. En toda circunstancia serán tratadas humanamente, sin ninguna distinción.
- d- Se prohíbe atentados contra la vida, la salud o el bienestar físico, mental de las personas, los castigos colectivos y las amenazas o incitación a cometer cualquiera de los mencionados actos.
- e- Están prohibidos, en cualquier circunstancia, los ataques contra las personas que no participen en actos de violencia.
- f- Están prohibidos actos de violencia o amenaza del uso de la violencia cuyo propósito sea difundir el terror en la población.

Una definición de derecho internacional humanitario, según Christopher Swinarski es:

*«un cuerpo de normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, destinadas a ser aplicadas durante los conflictos armados internacionales o no internacionales».*²⁸

Sin embargo, el desarrollo del derecho internacional ha llevado a buscar siempre proteger a las víctimas de distintas situaciones de conflicto, por lo que el ámbito de aplicación no sólo debe limitarse a estos casos, sino a situaciones distintas como los disturbios y tensiones internos. En el caso del terrorismo internacional, es necesario prevenir los actos de éste tipo, aun cuando aquellos actos se produzcan en un

determinado país y sólo afecten a dicho país: aquí intervendrán normas como las del derecho internacional humanitario. Esa misma aplicación ocurriría –con mayor razón- en el caso de un conflicto armado internacional, producido generalmente entre Estados. Creemos que se debe ampliar el ámbito de protección a las personas que se encuentran dentro de un conflicto armado, sea cual sea su denominación, a partir del inicio de los actos de violencia por parte de los grupos armados, por el Estado u otras organizaciones, y que se afecten los derechos de las personas que viven en un determinado territorio, lo cual ocurriría –de alguna manera- si se establece una clara definición de terrorismo.

5. El Convenio Marco sobre Terrorismo Internacional

El Proyecto de Convenio General sobre terrorismo internacional es un intento de la comunidad internacional -a través de la Organización de las Naciones Unidas para establecer una normativa de carácter general que vincule de manera obligatoria a los Estados que lo suscriban.

La idea de contar con un convenio general sobre terrorismo internacional surge de la necesidad de erradicar los actos de terrorismo puesto que atentan contra la vida, la seguridad y el desarrollo de las naciones. Por ello, se alinea dentro del conjunto de instrumentos internacionales existentes, que están orientados a prevenir, combatir y eliminar el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones.

El trabajo de elaboración del convenio general sobre terrorismo internacional se desarrolla en el seno de un Comité Especial creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la Resolución 51/210 del 17 de diciembre de 1996. Este Comité Especial fue establecido²⁹ con el objeto de elaborar un convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas y también para la elaboración de un convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear. Además, se le encomendó al momento de su creación el estudio de medios para desarrollar un marco jurídico amplio de convenciones relativas al terrorismo internacional.³⁰

El Comité Especial elaboró el texto del Convenio para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas que se encuentra vigente desde el 15 de diciembre de 1997 y también logró el consenso de los Estados para la adopción del convenio para la represión de la financiación del terrorismo, convenio que se encuentra vigente desde el 9 de diciembre de 1999.

En la actualidad, el Convenio Internacional para la represión de los actos de Terrorismo Nuclear ya ha sido aprobado, por lo que este Comité Especial se encuentra dedicado a la elaboración del Convenio General Sobre Terrorismo Internacional. Ambos proyectos se encontraban estancados en la elaboración de los textos de los artículos. En el caso del segundo (Convenio General) el mayor obstáculo se presenta por la falta de consenso para la definición de terrorismo internacional, y en el primer caso (Convenio sobre actos de Terrorismo Nu-

²⁷ Normas humanitarias mínimas aplicables en situaciones de estado de excepción. Normas de Turku.

²⁸ SWINARSKI, Christopher. *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Comité Internacional de la Cruz Roja, San José, Costa Rica- Ginebra, 1984, p. 23.

²⁹ El Comité Especial es abierto a todos los Estados miembros de la Organización o miembros de sus organismos especializados o del Organismo Internacional de Energía Atómica.

³⁰ Es por el encargo de esta última tarea que el Comité Especial viene trabajando actualmente en el proyecto de convenio general o convenio marco.

clear) el obstáculo se centró en la falta de acuerdo sobre el ámbito de aplicación, concretamente sobre si las fuerzas armadas deben quedar fuera de la aplicación del convenio. Finalmente, en el texto final se excluyó a las fuerzas militares de los estados, considerando que estas se rigen por otras normas de derecho internacional.

Por otro lado, conviene resaltar que hasta la fecha no existe tratado o convenio universal que defina al terrorismo de forma categórica, y que sea posible de ser invocado y aplicado en toda circunstancia. El último intento de concertar un tratado de esas características fue la Convención para la prevención y represión del terrorismo, cuyo proyecto elaboró la Sociedad de Naciones en 1937, pero nunca entró en vigor.

De ahí la importancia de que el actual proyecto de Convenio General Sobre Terrorismo Internacional sea recogido y aprobado por las Naciones Unidas, y se traduzca en un instrumento internacional vigente. Se trataría sin lugar a dudas de un paso trascendental en la lucha de los pueblos contra el terrorismo.

En ninguno de los instrumentos, hasta ahora vigentes, en materia de terrorismo internacional figura una definición de terrorismo o de actos terroristas. Ello se debe fundamentalmente a que el terrorismo es un fenómeno social que presenta numerosos y variables aspectos, que hacen difícil elaborar una definición comprensiva de todos los actos que pueden ser considerados como terroristas, más aún si se tiene en cuenta que la noción de terrorismo cambia con el tiempo, que las formas de infundir terror «*evolucianan*» a la par del adelanto tecnológico y científico.³¹

Al iniciarse las negociaciones relativas al mencionado Convenio General, se pensó mayoritariamente que este debería contener una definición de terrorismo, sin embargo, luego de las evidentes dificultades presentadas por la imposibilidad de consenso entre los miembros de la Asamblea, se optó por limitar la función del comité, a la elaboración de «*un instrumento de derecho penal, jurídico y técnico, que facilite la cooperación judicial y policial en materia de extradición y asistencia mutua.*»³² Con ello, se excluye del mandato del comité la elaboración de una definición de terrorismo internacional.

Sin embargo, el informe del coordinador del comité durante su noveno periodo de sesiones, Carlos Díaz Paniagua, se remite al informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, titulado «*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos.*» Díaz Paniagua señala que este informe presenta «*los elementos esenciales para una posible definición de terrorismo*»³³ y que estos ya han sido reflejados en el proyecto del Convenio General presentado por el Comité.

El Grupo de Alto Nivel, por otro lado, refiere que:

«*(...) sería especialmente valioso que se llegara a un consenso sobre la definición del terrorismo en la Asamblea general, en vista*

de su singular legitimidad en lo que se refiere a cuestiones normativas (...).

Esa definición del terrorismo debería incluir los elementos siguientes:

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

Como puede observarse, el informe sólo contiene una descripción de terrorismo y pautas para establecer una posible definición. Aún así, las referencias contenidas en el informe del Grupo de Alto Nivel presidido por el ex Primer Ministro de Tailandia Anand Panyarachum, no constituyen un instrumento vinculante para los Estados, y tal como van encaminadas las negociaciones respecto al texto del convenio, la nota característica de los instrumentos internacionales seguirá siendo la ausencia de una definición de terrorismo.

No obstante es meritorio el esfuerzo de la comisión al ensayar una noción de **actos terroristas** en el numeral 1 del artículo 2º de ese documento:

«*Artículo 2º*

1. *Comete delito en el sentido del presente convenio quien ilícita e intencionadamente y por cualquier medio cause :*
 - a) *La muerte o lesiones corporales graves a otra persona o personas; o*
 - b) *Daños graves a bienes públicos o privados incluidos lugares de uso público, instalaciones públicas o gubernamentales, redes de transporte público, instalaciones de infraestructura o el medio ambiente; o*
 - c) *Daños a los bienes, lugares, instalaciones o redes a que se hace referencia en el apartado precedente, cuando produzcan o puedan producirán gran perjuicio económico.*

Si el propósito de tal acto es por su naturaleza o contexto intimidar a la población u obligar aun gobierno o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo...»

Este convenio excluye del ámbito de su aplicación los supuestos que ocurran dentro de las fronteras de un solo Estado así como la

³¹ En estos instrumentos internacionales se opta por utilizar la fórmula de remitir a otros instrumentos vigentes para definir o describir prácticas o actos terroristas.

³² Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General de 17 de diciembre de 1996. Noveno periodo de sesiones (28 de marzo a 1 de abril de 2005) Párrafo 32 del Anexo II.

³³ *Ibid.* Párrafo 31 del Anexo II.

posibilidad de otorgar el estatuto de refugiado a quien cometa este tipo de delitos; establece una obligación de cooperación en la prevención de los delitos de terrorismo; obliga a adoptar medidas para exigir responsabilidad penal, administrativa o civil a las personas jurídicas por delitos de terrorismo; regula la extradición de los presuntos delincuentes y exige respeto a los derechos humanos y garantías para su cumplimiento.

Sobre todos estos temas existe un cierto consenso, producto de la voluntad de los Estados de contar con un marco jurídico global que abarque todos los aspectos del fenómeno del terrorismo, para hacerle frente de manera sostenida y eficaz; voluntad que ha sido puesta de manifiesto en cada una de las reuniones de trabajo que se ha llevado a cabo encabezadas por el Comité Especial y que han sido reconocidas por los coordinadores del mismo con ocasión de la presentación de sus informes anuales.

Para dar una idea de cómo es que se ha venido avanzando en la elaboración del proyecto en las diversas etapas de las negociaciones, de los acuerdos alcanzados y de los temas aún pendientes por resolver, hacemos a continuación un breve recuento de las cuestiones más relevantes del proceso.

Conviene recordar un hecho trascendental, tanto por la tragedia que significó como por las importantes consecuencias que desencadenó en el ámbito político universal: nos estamos refiriendo a la destrucción de las torres gemelas del World Trade Center de Nueva York, mediante el secuestro de aviones de pasajeros, el 11 de setiembre del 2001. Efectivamente, este acontecimiento se constituye en un punto de quiebre, ya que a partir de estos hechos se acelera el trabajo de elaboración del proyecto de convenio, en particular, y se incrementa el número de normas internacionales sobre terrorismo internacional con la creación de nuevos instrumentos y mecanismos de lucha contra el mismo, en general. Es a partir de este hecho trágico que la comunidad internacional siente la necesidad, tal vez más que nunca, de contar con instrumentos normativos idóneos para hacer frente al terrorismo.

En los primeros meses del año 2001, el Comité Especial se reunió para continuar con el trabajo de elaboración del proyecto que se había iniciado de manera lenta en el año 2000. En este año, en una reunión similar, los Estados en su totalidad expresaron su apoyo para la elaboración de un convenio general. Se recalcó en aquella oportunidad que el convenio propuesto debería abordar las cuestiones que no se habían tratado en los instrumentos existentes hasta ese momento. También se afirmó que en el convenio propuesto debía mantenerse el enfoque y la estructura básica del marco jurídico existente, a fin de mantener la coherencia y la uniformidad. Como se aprecia, en este informe el Comité Especial del año 2000 se expresaban algunas opiniones iniciales y bastante generales.

Es en el informe del Comité Especial del año 2001 que se incluye ya un conjunto de artículos que se proponen como texto base a partir del cual comenzar las negociaciones. En esta oportunidad, las delegaciones destacaron la importancia de consolidar la cooperación internacional para combatir el terrorismo. Se precisó que tal cooperación se debía conducir en conformidad con la carta de las Naciones Unidas, principios fundamentales del derecho internacional, derechos humanos y derecho internacional humanitario. Además, se produjo consenso al resaltar la importancia de incluir en el convenio una definición de terrorismo internacional como condición necesaria para la utilidad y la aplicabilidad del mismo.

Se expresó, asimismo, que el texto de los artículos propuestos por las diversas delegaciones constituía una buena base para iniciar las discusiones y las negociaciones sobre el texto definitivo a aprobarse.

En el informe del año 2002, en un anexo adicional, se incluyen también los dos textos relativos al artículo 18º, referido a la definición de terrorismo internacional y a su ámbito de aplicación; uno distribuido por el coordinador y el otro presentado por los Estados miembros de la Organización de la Conferencia Islámica.

En esta oportunidad muchas delegaciones expresaron opiniones en apoyo de las diversas formulaciones, pero no hubo consenso sobre los textos.

En las sesiones llevadas a cabo en el año 2003 varias delegaciones reiteraron sus opiniones, en el sentido de que un convenio general debería contener una definición clara del terrorismo y añadieron que se debía establecer una distinción entre este y la legítima lucha de los pueblos contra la ocupación extranjera. Estas opiniones fueron vertidas por los Estados miembros de la Organización de la Conferencia Islámica.

Por otro lado, algunas delegaciones se mostraron a favor de que el convenio general reemplace a los diversos instrumentos internacionales sobre terrorismo internacional existentes, mientras que otras delegaciones fueron de la opinión contraria, manifestando de que el convenio general no debería reemplazar o anular los instrumentos sectoriales, sino más bien añadirles valor, al llenar los vacíos que existieran en ellos.

La regulación sobre esta cuestión (pendiente hasta la actualidad) se ha incluido en el artículo 2º bis y las delegaciones han reconocido el carácter técnico antes que jurídico del mismo³⁴.

Algunas delegaciones señalaron que si el artículo 2 bis se interpretaba literalmente: el artículo era restrictivo y no estaba en consonancia con el régimen establecido por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

Con una distinta postura se sostuvo que, por el contrario, el artículo 2º bis era más una cláusula de salvaguardia que una disposición encaminada a modificar el alcance de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Se señaló, además, que los posibles problemas con la Convención de Viena podrían evitarse si se interpretara que el artículo 2º bis se refería especialmente a una categoría concreta del delito de terrorismo.

Otras delegaciones, basándose en el principio de que el proyecto de convenio general tenía el propósito de llenar las lagunas del régimen jurídico vigente, destacaron que el proyecto de convenio creaba un régimen separado y autónomo, que sería aplicable simultáneamente con los distintos instrumentos sectoriales. Por consiguiente, toda disposición -en caso de que fuera necesaria- debería orientarse particular-

³⁴ El texto del artículo 2bis preparado por el coordinador es como sigue: «Cuando el presente convenio y un tratado que se refiera a una categoría concreta de delito de terrorismo sean aplicables en relación con el mismo acto entre Estados que sean partes en ambos instrumentos prevalecerán las disposiciones del último».

mente a abordar situaciones en que se producirían conflictos de leyes o situaciones que pudieran dar lugar a interpretaciones diferentes.

Finalmente, algunas delegaciones expresaron su preferencia por el texto del artículo 18º preparado por el coordinador, mientras que otras expresaron su preferencia por la propuesta de los Estados Miembros de la Organización de la Conferencia Islámica.

En el periodo de sesiones llevadas a cabo en el año 2004 las delegaciones señalaron que las negociaciones sobre el proyecto de convenio general prácticamente habían concluido, y se instó a los Estados a proceder con flexibilidad y llegar a una solución de compromiso para resolver las cuestiones que aún quedaban pendientes, particularmente en relación con los proyectos de artículo 2º bis y 18º.

Por otro lado, algunas delegaciones afirmaron que el ámbito de aplicación del convenio debía ser amplio en vista de la continua evolución de los métodos y manifestaciones del terrorismo. En este sentido, se consideró preferible optar por una **definición operacional del terrorismo**. Otros opinaron que el terrorismo debía definirse en función del acto concreto y sus consecuencias, y no describiendo a sus autores.

También se indicó que el convenio no debía modificar el régimen jurídico internacional vigente, incluidos la Carta de las Naciones Unidas y los instrumentos de derecho internacional humanitario. Algunas delegaciones también insistieron en que el acervo formado por los convenios, convenciones y protocolos antiterroristas sectoriales debía permanecer intacto, es decir, que el convenio no debía reemplazar o anular estos.

Finalmente, como producto de las consultas oficiosas patrocinadas por la Sexta Comisión en julio de 2005, el presidente del Grupo de Trabajo presentaba un nuevo párrafo parte del preámbulo del convenio cuya redacción es la siguiente:

«Reafirmando que, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación, la libertad y la independencia; y a que aquellos pueblos que han sido privados por la fuerza de su ejercicio tienen el derecho a luchar con tal fin, de conformidad con los principios pertinentes de la Carta y de la mencionada Declaración.»

Con esto se pretendió recoger y flexibilizar la exigencia de la propuesta islámica de excluir del ámbito de aplicación del convenio las situaciones de lucha popular de resistencia en casos de ocupación. Sin embargo, el resultado no fue el esperado, ya que las discrepancias se mantienen aún, debido a que los partidarios de la propuesta de la OCI sostienen que el derecho a la libre determinación de los pueblos y a su lucha no puede ser relegado a un párrafo del preámbulo, sino que debe constituir una suerte de cláusula de salvaguarda inserta en el contenido del convenio.

Como se puede apreciar, no se ha logrado aún consenso sobre algunos temas relevantes del proyecto de convenio general, ponién-

dose de manifiesto que la mayor dificultad para lograr ello son las **consideraciones políticas**, decisivas al momento de plantear las diversas definiciones jurídicas propuestas por los Estados.

Es por ello que ante el creciente peligro de que en la lucha contra el terrorismo se incumplen incluso las obligaciones humanitarias fundamentales —como el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949³⁵— resulta necesario subrayar que todos los que de una manera u otra participan en la lucha contra el terrorismo tienen el deber de respetar el derecho internacional humanitario. Todos los actores, tanto en la escena nacional como internacional, han de tener bien claro que el recurso a la violencia indiscriminada es ilícito y sancionable. El pleno respeto del derecho internacional humanitario en las acciones antiterroristas es un elemento positivo para la erradicación del terrorismo.

6. La problemática en torno al Convenio Marco: Grupos Antagónicos

Uno de los mayores problemas que enfrenta el comité especial encargado de la elaboración del Convenio Marco sobre terrorismo es la definición de terrorismo. Ciertamente, mucho antes de que este comité se formara en 1996 han existido numerosas propuestas de definiciones que no han sido aceptadas por la mayoría. Así, solo entre el periodo 1936-1981 existieron 109 propuestas, entre las cuales pocas se centraron en las «*características constitutivas en el derecho del comportamiento terrorista*»³⁶. En la actualidad los tratados y convenios vigentes sobre terrorismo constituyen más bien listas de actos específicos que se consideran terroristas y compromisos de los Estados de prevenir y castigar dichos actos.

Dentro de todas estas propuestas que intentan definir terrorismo, en el marco de la realización del Convenio analizado, resultan especialmente relevantes dos posturas que entranpan las negociaciones en el seno de las Naciones Unidas, estas son, las de Estados Unidos y de la OCI (Organización de la Conferencia Islámica). A continuación analizaremos el contexto de estas inclinaciones antagónicas.

6.1 La postura norteamericana

Aunque Estados Unidos no forma parte del Comité especial que elabora el proyecto del Convenio Marco, tiene abierta la posibilidad de presentar propuestas mediante su delegación ante Naciones Unidas y además, gozando de una posición de hegemonía económica y política que le permite influir en las decisiones sobre el mencionado convenio,

³⁵ El artículo 3º común a los Cuatro Convenios de Ginebra es el mínimo en materia de DIH, que se asemeja a una «Convención en miniatura». En palabras de Jean Pictet, «sólo se aplica a los conflictos no internacionales y es el único artículo aplicable a estos conflictos, siempre que un acuerdo especial entre las partes no ponga total o parcialmente en vigor, para ambas partes, otras disposiciones convencionales. Garantiza (...) la aplicación de normas humanitarias reconocidas como esenciales por los pueblos civilizados y da una base legal a las intervenciones caritativas del Comité Internacional de la Cruz Roja o de cualquier otro organismo humanitario imparcial, intervenciones que, en el pasado, habían sido muy a menudo rehusadas como una injerencia inamistosa en los asuntos internos de un Estado». Para mayor información véase PICTET, Jean. **Comentario del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional**. En: Página web de la Cruz Roja: <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5TDMMU>

³⁶ Ibid.

su posición resulta un punto fundamental en estas negociaciones. En este sentido, un primer aspecto a analizar es la legislación norteamericana aplicable al respecto.

Desde 1983 los gobiernos de Estados Unidos han utilizado el título 22 del «*United States Code*» que contiene las siguientes definiciones:

- El término «*terrorismo*» significa la violencia premeditada, políticamente motivada perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, usualmente dirigida a influenciar una audiencia.
- El término «*terrorismo internacional*» significa terrorismo que involucra ciudadanos o el territorio de más de un país.
- El término «*grupo terrorista*» significa cualquier grupo que practica, o que tiene subgrupos significativos que practican, terrorismo internacional.³⁷

Asimismo, la interpretación del término *non combatant* contenido en las definiciones anteriores, de acuerdo a lo señalado por Philip C. Wilcox Jr., ex embajador de Estados Unidos en Estocolmo, en una publicación oficial de 1996 refiere que:

«No combatiente es interpretado para incluir, además de civiles, al personal militar que en el tiempo del incidente no está desarmado y/o de turno (...). Consideramos también como actos de terrorismo los ataques en instalaciones militares o sobre militares armados cuando no existan hostilidades en el sitio.»³⁸

Como puede apreciarse, las definiciones mencionadas son bastante abiertas, más aún considerando la interpretación extensa de no combatientes. No obstante, lo anotado debe analizarse a la luz de la política antiterrorista del país a fin de tomar en cuenta que tipos de acciones son permitidas al gobierno para contrarrestar o evitar actos terroristas.

Al respecto, la publicación oficial citada anteriormente señala tres reglas generales:

- «Primero, no hacer tratos con terroristas y no someterse a chantajes.
- Segundo, tratar a los terroristas como criminales, perseguirlos agresivamente, y aplicar la regla de la ley.
- El Tercero, aplicar la máxima presión en los estados que patrocinan y apoyan a los terroristas imponiendo sanciones económicas, diplomáticas y políticas e instando otros estados para hacerlo igualmente.»³⁹

³⁷ UNITED STATES CODE, Título 22, Sección 2656f (d):

- «The term «*terrorism*» means premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience.
- The term «*international terrorism*» means terrorism involving citizens or the territory of more than one country.
- The term «*terrorist group*» means any group practicing, or that has significant subgroups that practice, international terrorism.

³⁸ WILCOX, Philip. Patterns of Global Terrorism: 1996. En: <http://www.state.gov/www/global/terrorism/1996Report/1996index.html>:

«Non combatant is interpreted to include, in addition to civilians, military personnel who at the time of the incident are unarmed and/or not on duty (...). We also consider as acts of terrorism attacks on military installations or on armed military hostilities does not exist at the site.»

³⁹ Ibid. :

- **First, make no deals with terrorists and do not submit to blackmail.**

Estas reglas, se enmarcan perfectamente en el esquema de gobierno liberal moderno, sin embargo, la política intervencionista de Estados Unidos a lo largo de su historia puede apreciarse en casos como Viet Nam, Cuba, Timor Oriental, Nicaragua y por supuesto, en el Medio Oriente. A Inicios de la década del 90 la administración de George Bush inició una intervención con el objetivo de detener la carrera armamentista de Saddam Hussein, líder iraquí. Esta misma lucha sería seguida años más tarde por su hijo, el actual presidente de Estados Unidos, quien además de lograr junto a sus aliados la captura de Hussein inició otra intervención en Afganistán, argumentando el legítimo uso de defensa ante los ataques del 11 de setiembre de 2001 en New York, considerando el apoyo de Afganistán hacia Al-Qaeda como presunto grupo responsable de dichos ataques.

En todos estos hechos el gobierno norteamericano decidió intervenir militarmente en otros estados, con o sin la autorización de las Naciones Unidas, argumentando no sólo la protección de sus intereses sino de la paz mundial. Con estas justificaciones, resulta evidente que Estados Unidos no aceptaría la propuesta de definición y regulación de terrorismo internacional presentada por el grupo de los países islámicos por no permitirle la «*flexibilidad*» suficiente para sus intervenciones antiterroristas en otros países.

6.2 La perspectiva islámica

Desde la creación del Comité especial encargado del Convenio en 1996 se ha producido en las diferentes sesiones realizadas, una división representada fundamentalmente por la posición de los países islámicos. Así, en las reuniones llevadas a cabo entre junio y julio de 2004 frente a la propuesta elaborada por el coordinador del Comité con el respaldo de los países de la Unión Europea, la Organización de la Conferencia Islámica presentó un texto alternativo en donde se especifica en las exclusiones de aplicación del Convenio:

«2. Las actividades de **las partes durante un conflicto armado, incluso en situaciones de ocupación extranjera**, según se entienden esos términos en el derecho internacional humanitario y que se rijan por ese derecho, no estarán sujetas al presente Convenio.
3. Las actividades realizadas por las fuerzas militares de un Estado en el cumplimiento de sus funciones oficiales, **en la medida que se ajusten al derecho internacional**, no estarán sujetas al presente Convenio.»⁴⁰ (la negrita es nuestra)

La diferencia con el texto presentado por el coordinador radica básicamente en que se menciona «partes» en lugar de fuerzas armadas y se remarca la inaplicación del Convenio en caso de ocupación extranjera. Esto traería como consecuencia en primer lugar que la regulación del Convenio no alcanzaría a los actos realizados por grupos de liberación nacional como fue en su momento la OLP (Organización para la Liberación Palestina)⁴¹ y por otro lado, busca incluir en el su-

- **Second, treat terrorists as criminals, pursue them aggressively, and apply the rule of law.**
- **Third, apply maximum pressure on states that sponsor and support terrorists by imposing economic, diplomatic, and political sanctions and by urging other states to do likewise.**

⁴⁰ Las frases sombreadas corresponden a los cambios propuestos por la OCI respecto del texto presentado por el coordinador del Comité.

⁴¹ En la actualidad la actividad de la OLP se ha visto desplazada en gran medida por el surgimiento del movimiento Hamás (calificado por Estados Unidos, la

puesto de terrorismo los actos realizados por las fuerzas militares de los Estados que cumpliendo con las características de terrorismo entendidas desde su definición, «no se ajusten al derecho internacional». Esto es, si algún Estado trasgrede las normas de derecho internacional público, podría resultar inmerso en un supuesto de terrorismo.

El director del Departamento de Relaciones Internacionales en la Conferencia Internacional sobre Terrorismo realizada en Ginebra en 1987, Al-Tawhid, resume la posición islámica sobre la definición de terrorismo en lo siguiente:

« El Terrorismo es un acto llevado a cabo para lograr un objetivo inhumano y corrupto, e implica la amenaza a la seguridad de cualquier tipo y la violación de derechos reconocidos por la religión y la humanidad.»⁴²

En esta lógica podemos diferenciar el uso de términos como «inhumano» y «corrupto» como muestra de la fundamentación religiosa de la propuesta. De acuerdo a lo afirmado por el autor, el criterio de la humanidad y la religión es «para ser consistentes con (sus) creencias para luego generalizar el criterio». Además de distinguir la existencia de distintos tipos de terrorismo, que de acuerdo a sus perpetradores puede ser oficial o no oficial y por el medio utilizado, terrorismo informativo, científico, diplomático o económico, etc.

Asimismo en la Declaración de Terrorismo Internacional en Kuala Lumpur (Malasia), los Estados miembros de la OCI, además de condenar el terrorismo, condenan también a Israel por su campaña militar contra los palestinos y ponen en relieve la legitimidad de la resistencia ante la agresión extranjera rechazando las medidas unilaterales «tomadas en contra de cualquier país islámico bajo el pretexto de combatir el terrorismo internacional» de conformidad con los principios de no intervención en asuntos internos y respeto a la soberanía e integridad territorial.

Con estas afirmaciones podemos concluir que la perspectiva de la OCI va encaminada a conseguir una definición de terrorismo que incida en que los actos terroristas pueden ser realizados incluso desde los Estados y que por el contrario, la defensa de los grupos nacionalistas debe excluirse de dicha definición. Esto básicamente orientado a la posibilidad de rechazar y/o sancionar la política intervencionista de Estados Unidos, lo cual se grafica claramente mediante una afirmación de Al-Tawhid:

« (...) Es verdaderamente cómico que los Estados Unidos de América, que es la madre del terrorismo internacional, y autor de todas las circunstancias de opresión y sujeción de personas, reforzando los regímenes dictatoriales y la ocupación secundaria de territorios y ataques salvajes en áreas civiles, etc. busque convocar

simposios para combatir el «terrorismo», es decir cualquier acto que choqua con sus intereses imperialistas.»⁴³

Si bien, tal como se aprecia, los países islámicos han tratado de canalizar su punto de vista por medio de «su propuesta» en la elaboración del convenio, otros Estados también siguen los mismos derroteros; tal es el caso de Cuba, al añadir un nuevo párrafo al artículo 2º del proyecto del convenio:

«Estando en la posición de controlar o dirigir efectivamente las acciones de tropas pertenecientes a las fuerzas armadas del Estado, ordene, permita o participe activamente en la planificación preparación, iniciación o realización de cualquiera de los delitos enunciados en los párrafos 1, 2 ó 3 del presente artículo, de manera incompatible con el derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas.»

Como puede apreciarse de la redacción de este párrafo, la inclinación de Cuba se dirige a incluir dentro de los supuestos de terrorismo, aquellos llevados a cabo por las fuerzas armadas estatales, e incluso se deriva la responsabilidad directa de quienes emitan órdenes a la milicia, lo cual incluye a los Jefes de Estado.

Hasta el momento, las deliberaciones en el seno de Naciones Unidas sobre el Proyecto del Convenio General sobre Terrorismo Internacional continúan adoleciendo de las mismas dificultades desde que se iniciaron hace varios años. Algunos han criticado las pretensiones islámicas de excluir expresamente la lucha por la libre determinación de los pueblos, ya que evidentemente nada de lo pactado en el Convenio puede transgredir los principios básicos del Derecho Internacional que han acogido las Naciones Unidas, mientras que sus defensores justifican la importancia de esta inclusión en la posibilidad de evitar la arbitraria intervención de los países hegemónicos como Estados Unidos.

Sea cual fuera la postura que se respalde, debemos concluir que, finalmente, el camino hacia una definición universalmente aceptada de terrorismo internacional se muestra oscuro, ya que las definiciones con las que contamos en realidad son meras descripciones de los actos terroristas o contienen términos ambiguos e imprecisos, dictados algunos por tendencias ideológicas o religiosas no sólo no compartidas por la mayoría sino incluso rechazadas por gran parte de la comunidad internacional.

Ante esta situación se presenta el reto de lograr sortear estos obstáculos, hallando una propuesta flexible que parta del respeto a los derechos humanos fundamentales y su efectiva protección, que no permita la intervención arbitraria de los Estados en la política interna de los gobiernos pero que a su vez, exija a todos los Estados la aplicación de medidas tendentes a rechazar los actos terroristas y sancionar imparcialmente a los responsables y sus patrocinadores.

Unión Europea y otros países como grupo terrorista), que recientemente ha adquirido un mayor protagonismo por su triunfo en las elecciones legislativas palestinas. La postura de este movimiento niega el reconocimiento de Israel como Estado y se rehúsa al desarme pactado en los acuerdos de Oslo.

⁴² AL-TAWHID. Towards a definition of terrorism. En: <http://al-islam.org/al-tawhid/definition-terrorism.htm>.

«terrorism is an act carried out to achieve an inhuman and corrupt objective, and involving threat to security of any kind and violation of rights acknowledged by religion and mankind.»

⁴³ Ibid. « (...) It is indeed comical that the United States of America, which is the mother of international terrorism, and the author of all the circumstances of oppression and subjection of peoples, by strengthening dictatorial regimes and supporting occupation of territories and savage attacks on civilian areas, etc. should seek to convene symposia on combating «terrorism», i.e. any act that conflicts with its imperialist interests.»