

LAS NACIONES UNIDAS Y EL TERRORISMO INTERNACIONAL

JOAQUÍN ALCAIDE FERNÁNDEZ*

I. Introducción

La comunidad internacional se ha (pre)ocupado del “terrorismo” (internacional) desde la segunda mitad del siglo XIX, y en particular desde la finalización de la I Guerra Mundial, precipitada por el magnicidio que causó la muerte del archiduque Francisco Fernando de Austria, heredero de la corona del Imperio austrohúngaro, así como la de su esposa, la condesa Sofía Chotek, en Sarajevo el 28 de junio de 1914. Pero si bien los Estados han reaccionado (solo) ante la presión de los acontecimientos, cada Estado percibe el terrorismo internacional en función de su experiencia histórica, de los valores básicos asumidos y de las prioridades en las relaciones con otros Estados, hasta el punto de que hablar de comunidad internacional puede parecer retórico. Por una razón u otra –casi todas políticas, y relacionadas con el (des)orden internacional, y las pretensiones de subvertirlo o de preservarlo recurriendo a la violencia (política), y con el menor o mayor aprecio a las “causas” y la menor o mayor empatía con los terroristas/“combatientes por la libertad”–, durante décadas no se ha sido capaz de completar un marco jurídico-internacional general para prevenir y, en su caso, reprimir los actos y actividades terroristas¹.

* Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Sevilla.

1. Hace unos años, antes del 11-S, publiqué un análisis general sobre el terrorismo y el DI (J. Alcaide Fernández: *Las actividades terroristas ante el Derecho internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid,

Las iniciativas auspiciadas en/por la Sociedad de Naciones en el período de entreguerras, facilitadas por los trabajos de la doctrina penalista de fines del siglo XIX y durante el primer tercio del siglo XX, dieron algunos frutos que no maduraron, pero no tanto por deficiencias técnicas o normativas, sino por el clima de enrarecimiento de las relaciones internacionales que desembocaría en el estallido de la guerra en 1939. No prosperaría la propuesta de Rumanía, de 20 de noviembre de 1926, de elaborar un tratado internacional que universalizara la represión del terrorismo; pero, tras el atentado de Marsella de 9 de octubre de 1934, que costó las vidas, entre otros, del rey Alejandro I de Yugoslavia y del ministro de Asuntos Exteriores y antiguo Presidente del Consejo de Ministros de la República Francesa, Louis Barthou, sí se iniciaron a instancia de Francia los trabajos de elaboración de un tratado multilateral que sentara las bases jurídicas para la prevención y represión del terrorismo. En la Conferencia intergubernamental para la prevención y la represión del terrorismo, convocada por el Consejo de la Sociedad de Naciones, se adoptaron en Ginebra el 16 de noviembre de 1937 dos instrumentos que, aunque nunca entrarían en vigor², no están exentos de interés. De una parte, es la primera formulación (convencional) del principio de DI según el cual «es un deber de todo Estado abstenerse de todo acto destinado a favorecer las actividades terroristas dirigidas contra otro Estado e impedir los actos por los cuales se manifiestan, obligándose... a prevenir y reprimir las actividades de este género y a prestarse mutuamente su concurso»³, poniéndose énfasis en la

2000), y la bibliografía posterior es prácticamente inabarcable, particularmente tras el 11-S. Entonces, procedí a una primera valoración de la “guerra” contra el terrorismo, publicada junto con otros estudios de A. Remiro Brotóns, R. Calduch Cervera, A.F. Fernández Tomás, J. Cardona Lloréns, J.A. González Vega y C. Ramón Chornet, en la sección “El orden internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2011”, publicada en la *REDI*, 53 (2001), pp. 125-302. Pero recientemente B. Saul ha editado una muy exhaustiva y valiosa obra de referencia, incluida una parte específica sobre el terrorismo y el sistema de las Naciones Unidas (aunque hay otros estudios puntuales sobre la lucha de las Naciones Unidas contra el terrorismo, incluidos sobre la Convención de Nueva York de 1999 y el proyecto de convención general sobre el terrorismo internacional, en esa parte específica se incluyen estudios de J. Boulden, M. Porret, M. Requena, L. Ginsborg, L.-M. Hinojosa-Martínez, G. Mettraux, y J. Cockayne): *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2014.

2. La Convención para la prevención y represión del terrorismo (I Convención de 1937) fue firmada por 24 Estados y ratificada solamente por la India en 1941, y la Convención para la creación de un Tribunal Penal Internacional (II Convención de 1937), fue firmada por 13 Estados y no fue ratificada por Estado alguno. La adopción de dos tratados distintos respondió a una estrategia de política jurídica que pretende minimizar la tradicional resistencia de muchos Estados a limitar su soberanía hasta el punto de atribuir a un tercero, más si es un tribunal penal internacional...- la interpretación y aplicación del Derecho; la inclusión del tribunal en la I Convención habría restado voluntades a la condena del terrorismo.

3. Art. 1.1 de la I Convención.

obligación de los Estados de impedir la organización en su territorio de actividades encaminadas a la ejecución de actos terroristas dirigidos contra otro Estado⁴. De otro, fue una de las primeras iniciativas de instaurar un tribunal internacional para depurar la responsabilidad penal de las personas naturales por delitos contra el Derecho de Gentes⁵.

En el orden internacional inmediatamente posterior a la II Guerra Mundial no se consideró que el terrorismo constituyera una singular amenaza a la paz y a la seguridad internacionales (aunque la Carta de las Naciones Unidas no singulariza esas amenazas, y aunque posteriormente no se descartara que el terrorismo pudiera constituir una “agresión indirecta”, tal vez se tuviera en mente más las amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz y actos de agresión llevados a cabo por las fuerzas armadas de los Estados). En las primeras décadas, las Naciones Unidas apenas se ocuparon en la práctica del terrorismo, y no sería sino a partir de la década de 1960 cuando la lucha contra el terrorismo se reveló una prioridad en su agenda. No podía ser de otro modo, pues las tensiones de signo político presentes en la sociedad internacional después de 1945 posibilitaron la plena infiltración de los actos, actividades y grupos terroristas en la vida internacional, llevados de la mano por el desarrollo y la inmediatez de las comunicaciones –que ofrece innumerables blancos potenciales– y la misma existencia y relativa permeabilidad de las fronteras internacionales –que posibilitan la fuga de los terroristas, aprovechando la división del mundo en Estados soberanos antagonistas–.

La internacionalización del terrorismo trajo consigo no sólo un aumento cuantitativo de los actos terroristas, sino también una cambiante configuración cualitativa del propio fenómeno, con renovados presupuestos ideológicos y una significación creciente (anarquismo, separatismos, terrorismos inspirados

4. Art. 2.5 de la I Convención.

5. Significativo de las dificultades que existen para luchar contra el terrorismo internacional es que, muchas décadas después, los actos y actividades terroristas en sí mismos no son constitutivos de un crimen (autónomo) bajo la competencia de la Corte Penal Internacional instaurada en virtud del tratado que contiene su estatuto, adoptado en Roma el 17 de julio de 1998, y en vigor desde el 1 de julio de 2002. No obstante, a solicitud del gobierno de la República Libanesa, y con arreglo a la resolución 1664 (2006) del Consejo de Seguridad, las Naciones Unidas y la República Libanesa negociaron un acuerdo sobre el establecimiento de un Tribunal Especial para el Líbano para enjuiciar a todos los presuntos responsables del atentado que tuvo lugar el 14 de febrero de 2005 en Beirut y causó la muerte del antiguo primer ministro libanés Rafiq Hariri y otras 22 personas. El Estatuto del Tribunal Especial, contenido en la resolución 1757 (2007) del Consejo de Seguridad, de 30 de mayo, entró en vigor el 10 de junio de 2007 y su competencia puede ampliarse a otros ataques ocurridos en el Líbano entre el 1 de octubre de 2004 y el 12 de diciembre de 2005 que el Tribunal considere conectados conforme a los principios de la justicia penal al atentado de 14 de febrero de 2005 y sean de naturaleza y gravedad similares.

en ideologías “de izquierdas” y “de derechas”, liberación nacional, yihadismo, etc.). Cada vez es más probable que tensiones de toda índole existentes en el seno de un Estado o entre los Estados terminan por manifestarse en actos y actividades terroristas, y que el terrorismo exacerbe los conflictos diplomáticos y plantee una amenaza directa al orden internacional. Ese componente ideológico o político del terrorismo explica en buena parte la prudencia con que los Estados se conducen en DI y la estrecha relación entre Política, Moral y Derecho en la lucha contra el terrorismo internacional.

Durante la “guerra fría”, existía una percepción en el seno de las democracias occidentales, sobre todo en los EEUU (la «doctrina Reagan»⁶), según la cual el terrorismo no era más que un instrumento de desestabilización y deslegitimación en manos de los países comunistas. Esa fragmentación de la sociedad internacional fue constante foco de tensiones y conflictos, aunque –como el final de la “guerra fría” ha puesto de manifiesto...– el equilibrio y liderazgo de las dos superpotencias (URSS y EEUU de América) fuera, paradójicamente, garantía del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Pero, sin duda, la dominación colonial, racista o extranjera ha sido la principal “causa” esgrimida para recurrir a la violencia política, y no sólo en el conflicto israelo-palestino, persistente “epicentro” no obstante de los desencuentros en la distinción entre terrorismo, actividades de las fuerzas militares de un Estado y lucha de un pueblo por su liberación nacional.

En definitiva, la creciente heterogeneidad de una sociedad internacional que se estaba universalizando, y la persistencia de “causas” esgrimidas por los “terroristas”/“combatientes por la libertad” con eco entre distintos Estados y grupos de Estados, hicieron difícil establecer un marco jurídico-internacional general para prevenir y, en su caso, reprimir los actos y actividades terroristas. Y los condicionantes impuestos por la heterogeneidad afectan no sólo a la elaboración del DI sino, sobre todo, a su legitimidad y, por tanto, a su eficacia⁷. Esa legitimidad importa tanto en la configuración del concepto normativo de terrorismo internacional –para lo que es necesario desmitificar el terrorismo como combate por la libertad, y dejar de calificar como terroristas a los que combaten por la libertad con medios y métodos admitidos en DI– cuanto en

6. R. Reagan: «The Network of Terrorist States», *Terrorism*, 9 (1987), pp. 101-112; G.P. Shultz: «Terrorism and the Modern World», *Terrorism*, 7 (1984-1985), pp. 431-447; y A.D. Sofaer: «Terrorism and the Law», *Foreign Affairs*, 64 (1986), pp. 901-922.

7. T.M. Franck and S.C. Senecal: «Porfiry's Proposition: Legitimacy and Terrorism», *Vand.J. Transnat'l L.*, 20 (1987), pp. 195-234; y T.M. Franck: «Porfiry's Proposition: The Role of Legitimacy and Exculpation in Combatting Terrorism», en Y. Dinstein (ed.): *International Law at a Time of Perplexity. Essays in Honour of Shabtai Rossene*, MNP, Dordrecht, 1989, p. 149 ss.

las posibles respuestas de los Estados frente a los actos y actividades terroristas. En este sentido, en la sociedad internacional contemporánea no es fácil diseñar un sistema normativo legítimo y eficaz donde se concilien la prevención y represión de los actos y actividades terroristas no sólo con el respeto de principios de DI tales como la prohibición del recurso a la fuerza, el de no intervención en los asuntos de otro Estado y el respeto de la igualdad soberana de los Estados, sino también con la salvaguardia y el respeto a los derechos humanos, incluido el derecho a la libre determinación de los pueblos.

Es cierto que, junto a la insuficiente aproximación sectorial llevada a cabo a partir de la década de 1960 por los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y por la propia ONU, el debate general sobre el terrorismo internacional que tuvo y tiene lugar en la Asamblea General de las Naciones Unidas permitió alcanzar a principios de la década de 1980, y mantener desde entonces, un (aparente) consenso de los Estados en torno a la configuración jurídica de un concepto normativo y de medidas para eliminar el terrorismo internacional. La Asamblea General aprobó una Declaración en 1994⁸, complementada en 1996⁹, y en 2006 ha dotado a las Naciones Unidas de una “Estrategia global contra el terrorismo”¹⁰; el Consejo de Seguridad se ocupa muy (pro)activamente de la amenaza que el terrorismo supone para la paz y la seguridad internacionales.

Pero no es menos cierto que, tras el fin de la “guerra fría”, incluso tras los atentados del 11-S en Nueva York y Washington y la subsiguiente “guerra” contra el terrorismo (y los atentados en Bali, Madrid, Beslan, Londres, Nairobi... o la aparición del “Estado Islámico”), no ha sido posible completar ese marco jurídico-internacional y, en particular, resta adoptar la convención general sobre el terrorismo internacional, propuesta por India en 1996 y en la que viene trabajando la Asamblea General desde entonces.

Todos los Estados y grupos de Estados condenan el terrorismo, y lo consideran injustificable, pero, antes y después del 11-S y de tantos otros atentados, no todos esos Estados y grupos de Estados condenan y consideran injustificable “el mismo” terrorismo. Basta revisar los debates en la Asamblea General, en su VI Comisión (Jurídica), en el Comité creado por la resolución 51/210 o en los grupos de trabajo de la VI Comisión o del Comité 51/210...; o contrastar la “realidad terrorista” a la que pretenden hacer frente las distintas organizaciones internacionales regionales en las que se han adoptado tratados

8. Resolución 49/60, de 9 de diciembre de 1994.

9. Resolución 51/210, de 17 de diciembre de 1996.

10. La Estrategia y el Plan de Acción anexo se contienen en la resolución 60/288, de 8 de septiembre de 2006.

para luchar contra el terrorismo: Organización de Estados Americanos, en 1971 y 2002; Consejo de Europa, en 1977/2003 y 2005; Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC), en 1987/2004; Liga de Estados Árabes, en 1998; Comunidad de Estados Independientes, en 1999; Organización de la Conferencia Islámica/Organización para la Cooperación Islámica, en 1999; Organización para la Unidad Africana/Unión Africana, en 1999; o Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), en 2007¹¹.

II. La búsqueda (inacabada) por las Naciones Unidas de un marco jurídico general para la lucha contra el terrorismo

En tanto se alcanzaba el preciado consenso, las Naciones Unidas optaron por identificar gradualmente diversas manifestaciones del terrorismo internacional. Los principios de civilización y progreso del DI, que guiaron la adopción de las Convenciones de 1937, apelan a la insuficiencia de las normas jurídicas tradicionales en orden a individualizar la responsabilidad penal de los terroristas. Era necesario, pues, establecer nuevas bases en DI, tipificando actos y actividades terroristas, de una parte, y, de otra, asegurando el ejercicio de la jurisdicción penal por un Estado y excluyendo (o limitando) la aplicación de las normas relativas a los delitos políticos.

De este modo, completando de algún modo prohibición del terrorismo en el marco del Derecho de los conflictos armados (los Convenios de 1949¹² y sus Protocolos adicionales de 1977¹³), y sirviendo de base para desarrollos regiona-

11. En general, esos tratados regionales incluyen el listado de delitos o crímenes contemplados en los tratados universales adoptados para la lucha contra el terrorismo. Pero, por ejemplo, las convenciones de la Liga de Estados Árabes o de la Organización para la Cooperación Islámica precisan que la lucha por cualesquiera medios, incluida la lucha armada, contra la ocupación extranjera, la agresión, el colonialismo o la hegemonía para la liberación y la libre determinación, de conformidad con los principios del DI, no se considerará terrorismo [art. 2(a)].

12. Como hiciera la Comisión de Juristas instituida en 1919, la Comisión de las Naciones Unidas para la investigación de los crímenes de guerra, instituida por la Conferencia diplomática celebrada en Londres, el 20 de octubre de 1943, consideró al terrorismo entre tales crímenes; posteriormente, se condenó el terrorismo en el curso de los procesos de Núremberg y Tokio contra los criminales de guerra. El terrorismo se prohibiría en el I Convenio para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña, el II Convenio para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar, el III Convenio relativo al trato de los prisioneros de guerra y, particularmente, el IV Convenio relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra. Esos Convenios están en vigor desde el 21 de octubre de 1950 y para España desde el 4 de febrero de 1953 (*BOE*, núm. 236, de 23 de agosto de 1952; núm. 239, de 26 de agosto de 1952; núm. 249, de 5 de septiembre de 1952; y núm. 246, de 2 de septiembre de 1952).

13. Adoptados el 8 de junio de 1977, el I Protocolo relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales se aplica a las guerras de liberación nacional. Esos Protocolos están en vigor de forma general desde el 7 de diciembre de 1978 y para España desde el 21 de octubre de 1989 (*BOE*, núm. 177, de 26 de julio de 1989, y corrección de errores, núm. 241, de 7 de octubre de 1989).

les, se han adoptado tratados multilaterales universales tanto en el seno de los organismos especializados de las Naciones Unidas –la OACI y la OMI– como de la AIEA y de la propia ONU. Pero si cada uno de esos tratados precisan los derechos y obligaciones de los Estados en relación con una manifestación del terrorismo internacional, el consenso sobre las medidas para eliminar el terrorismo internacional no puede entenderse sin el debate sobre el terrorismo internacional en general habido en la Asamblea General de las Naciones Unidas y las resoluciones y declaraciones adoptadas en su seno, y la lucha contra el terrorismo sin la acción del Consejo de Seguridad.

1. Los tratados “anti-terroristas” adoptados por las Naciones Unidas

Primero, la oleada de secuestros aéreos y otros atentados contra la seguridad de la aviación civil internacional acaecidos desde principios de la década de 1960 llevó a la adopción en el seno de la OACI del Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, de 14 de septiembre de 1963, modificado por el Protocolo de Montreal de 4 de abril de 2014¹⁴. La OACI ha auspiciado la adopción también: del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, de 16 de diciembre de 1970, complementado por el Protocolo de Beijing, de 10 de diciembre de 2010¹⁵; del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, de 23 de septiembre de 1971¹⁶, complementado por el Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, adoptado en Montreal el 24 de febrero de 1988¹⁷; del Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, adoptado en Montreal el 1 de marzo de 1991¹⁸; y del Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, hecho en Beijing el 10 de septiembre de 2010¹⁹.

14. El Convenio está en vigor de forma general desde el 4 de diciembre de 1969 y para España desde el 30 de diciembre de 1969 (*BOE*, núm. 308, de 25 de diciembre de 1969), pero el Protocolo aún no ha entrado en vigor.

15. El Convenio está en vigor de forma general desde el 14 de octubre de 1971 y para España desde el 29 de noviembre de 1972 (*BOE*, núm. 13, de 15 de enero de 1973), pero el Protocolo aún no ha entrado en vigor.

16. En vigor de forma general y para España desde el 26 de enero de 1973 (*BOE*, núm. 9, de 10 de enero de 1974).

17. El Protocolo está en vigor de forma general desde el 6 de agosto de 1989 y España depositó su Instrumento de ratificación el 8 de abril de 1991 (*BOE* núm. 56 de 5 de marzo de 1992; rect. *BOE* núm. 134, de 4 junio de 1992).

18. En vigor de forma general y para España desde el 21 de junio de 1998 (*BOE* núm. 288, de 2 de diciembre de 1998).

19. Aún no en vigor.

Entretanto, en el seno de la ONU, y en el apogeo del debate sobre el terrorismo internacional en general, se adoptaron en Nueva York la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, de 14 de diciembre de 1973²⁰, sobre la base de un proyecto adoptado por la CDI, y, años después, la Convención internacional contra la toma de rehenes, de 17 de diciembre de 1979²¹. Después, con base en los trabajos del Comité 51/210, la Asamblea General ha adoptado nuevos desarrollos del marco jurídico para la lucha contra el terrorismo internacional: el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, de 15 de diciembre de 1997²²; Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 9 de diciembre de 1999²³; y el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, de 13 de abril de 2005²⁴. Como dijimos, no se ha aprobado aún la convención general sobre el terrorismo internacional, en la que viene trabajando la Asamblea General desde hace años.

En este último ámbito de preocupaciones, en el seno del OIEA –organización intergubernamental autónoma bajo la égida de las Naciones Unidas– se ha adoptado, en Viena, la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, el 3 de marzo de 1980, enmendada el 8 de julio de 2005²⁵.

Por último, la navegación marítima también se ha revelado como objetivo vulnerable a los actos y actividades terroristas y se adoptaron en Roma, el 10 de marzo de 1988, en el seno de la OMI, el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, y el Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, completados por sendos Protocolos adoptados en Londres, el 14 de octubre de 2005²⁶.

20. En vigor de forma general desde el 20 de febrero de 1977 y para España desde el 7 de septiembre de 1985 (*BOE* núm. 33, de 7 de febrero de 1986).

21. En vigor de forma general desde el 3 de junio de 1983 y para España desde el 25 de abril de 1984 (*BOE* núm. 162, de 7 de julio de 1984).

22. En vigor de forma general y para España el 23 de mayo de 2001 (*BOE* núm. 140, de 12 de junio de 2001, rect. *BOE* de 8 de junio de 2002).

23. En vigor de forma general desde el 10 de abril de 2002 y para España desde el 9 de mayo de 2002 (*BOE* núm. 123, de 23 de mayo de 2002).

24. En vigor de forma general y para España el 7 de julio de 2007 (*BOE* núm. 146, de 19 de junio de 2007).

25. La Convención entró en vigor de forma general desde el 8 de febrero de 1987 y para España desde el 6 de octubre de 1991 (*BOE* núm. 256, de 25 de octubre de 1991), pero la enmienda aún no ha entrado en vigor.

26. El Convenio y Protocolo de 1988 están en vigor de forma general y para España desde el 1 de marzo de 1992 (*BOE* núm. 99, de 24 de abril de 1992) y los Protocolos de 2005 entraron en vigor de forma general y para España el 28 de julio de 2010 (*BOE* núm. 170, de 14 de julio de 2010).

En definitiva, las Naciones Unidas no han adoptado aún un marco convencional general para la lucha contra el terrorismo internacional, si bien la aproximación sectorial constituye en sí un éxito normativo y cada vez quedan menos lagunas.

2. El debate en la Asamblea General

La ONU no había tratado a conciencia, hasta 1972, el tema del terrorismo internacional en general, si bien dos años antes habían recogido en dos importantes resoluciones de la Asamblea General el principio de DI relativo a la prohibición de implicarse en actos o actividades terroristas, tal como ya fuera formulado en la I Convención de Ginebra de 1937: las Resoluciones 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración relativa a los principios de DI referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, y 2734 (XXV), de 16 de diciembre de 1970, que contiene la Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional.

Pero el secuestro y asesinato de once componentes de la delegación israelí que participó en los Juegos Olímpicos de Munich, el 5 de septiembre de 1972, suscitó la propuesta presentada tres días más tarde por el entonces Secretario General, Kurt Waldheim, de introducir el “tema” del terrorismo internacional²⁷ en el programa del XXVII^o período de sesiones de la Asamblea General, y el 23 de septiembre el pleno de la Asamblea asignó el tema del terrorismo internacional a su VI Comisión por 66 votos a favor, 27 en contra y 33 abstenciones. Tras el fracaso de varias propuestas occidentales por la oposición del grupo afro-asiático²⁸, sí logró salir adelante por mayoría el llamado «proyecto de 16 Estados»²⁹ y, a propuesta de la VI Comisión, la Asamblea General adoptó el 18 de diciembre

27. El tema propuesto por el Secretario General de las Naciones Unidas era de «las medidas para prevenir el terrorismo y otras formas de violencia que ponen en peligro vidas humanas inocentes o causan su pérdida o comprometen las libertades fundamentales», Nota de 8 de septiembre de 1972 (Doc. A/8791). A pesar de la oposición inicial de algunos Estados, en especial de las delegaciones de Cuba, Kuwait, Libia y Siria, y tras aprobarse por mayoría las enmiendas propuestas por las delegaciones de Jamaica (por 55 votos a favor, 27 en contra y 38 abstenciones se suprimió la mención a «otras formas de violencia») y de Arabia Saudita (por 42 votos a favor, 35 en contra y 44 abstenciones se añadió la frase «estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo y los actos de violencia que tienen su origen en las aflicciones, la frustración, los agravios y la desesperanza, y que conducen a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, en un intento de lograr cambios radicales»).

28. Entre otros, los proyectos de convenio y de resolución presentados por EEUU (Doc. A/C.6/L.850 y A/C.6/L.851) o el llamado «compromiso de 14 Estados», presentado por Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Irán, Italia, Japón, Luxemburgo, Nicaragua, Nueva Zelanda y Reino Unido (Doc. A/C.6/L.879/Rev.1).

29. Doc. A/C.6/L.880/Rev.1, presentado por Afganistán, Argelia, Camerún, Chad, Congo, Guinea Ecuatorial, Guinea, Guyana, India, Kenia, Madagascar, Mali, Mauritania, Sudán, Yugoslavia y Zambia.

de 1972 la Resolución 3034 (XXVII), si bien el título del “tema” y el resultado de la votación (76 votos a favor, 34 en contra y 16 abstenciones) son sumamente ilustrativos de los distintos planteamientos sugeridos en su negociación, más atentos a las “causas” que a las “medidas”³⁰. La Asamblea creó entonces un Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional, interestatal («Comité de los 35»), que tras su fracaso inicial y la suspensión de sus sesiones sin adoptar recomendación alguna, habida cuenta que había acordado seguir el método del consenso, reinició sus reuniones en 1977 y elaboró en 1979 un informe que presentó a la Asamblea³¹ y ha sido la base del posterior consenso.

Desde 1976, la Asamblea incluye bianual (período 1977-1993) o anualmente (desde 1993) el tema en el programa de sus períodos de sesiones (desde 1991 bajo el título «medidas para eliminar el terrorismo internacional»), habiendo adoptado hasta hoy otras treinta resoluciones³², incorporando las recomendaciones del Comité a la “Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional”, contenida en dos partes en los anexos de las resoluciones 49/60 y 51/210³³.

Con distintas connotaciones, de forma paralela, la Asamblea General ha venido adoptando resoluciones sobre “derechos humanos y terrorismo”³⁴ y, a raíz del 11-S (o, más bien, de la respuesta al 11-S...) “la protección de los derechos humanos las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo”³⁵, así como puntualmente sobre “toma de rehenes”³⁶. Igualmente tras el 11-S, la Asamblea General ha introducido en su programa temas relacionados con el terrorismo y las armas de destrucción masiva (“Medidas para evitar la adquisición por terroristas de armas de destrucción en masa”³⁷, “Medidas para

30. En general, sobre el planteamiento del terrorismo internacional en la ONU en esos primeros años, V. Abellán Honrubia: «El terrorismo internacional», *REDI*, XXVIII 1975, pp. 33-56.

31. *DOAG*, trigésimo cuarto período de sesiones, Suplemento n° 37, Doc. A/34/37, para. 118.

32. Desde la resolución 31/102, de 15 de diciembre de 1976 hasta la última, la resolución 69/127, de 18 de diciembre de 2014.

33. Desde la mitad de la década de 1980, cuando se adoptó la resolución 40/61, de 9 de diciembre de 1985, hasta hoy, salvo excepciones puntuales, ninguna resolución se ha sometido a votación, habiéndose adoptado por consenso.

34. Desde la resolución 48/122, de 20 de diciembre de 1993, hasta la resolución 59/195, de 20 de diciembre de 2004.

35. Desde la resolución 57/219, de 18 de diciembre de 2002, hasta la resolución 68/178, de 18 de diciembre de 2013. El Consejo de Derechos Humanos, desde 2006, y antes la Comisión de Derechos Humanos, desde 2003, han adoptado también resoluciones sobre el tema, existiendo desde 2005 un Relator Especial para la promoción y protección de los derechos humanos las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.

36. Por ejemplo, la resolución 57/220, de 18 de diciembre de 2002, y la resolución 61/172, de 19 de diciembre de 2006.

37. Salvo en 2006, ha adoptado cada año una resolución, desde la resolución 57/83, de 22 de noviembre de 2002, hasta la última resolución 69/39, de 11 de diciembre de 2014.

evitar el riesgo de terrorismo radiológico³⁸ y “Prevención de la adquisición de fuentes radiactivas por terroristas”³⁹).

La Asamblea General se preocupa también de la asistencia técnica para aplicar los tratados y protocolos internacionales relativos a la lucha contra el terrorismo⁴⁰.

Pero, más importante sin duda, tras ocuparse del terrorismo en la Declaración con Motivo del Cincuentenario de las Naciones Unidas⁴¹ y en la Declaración del Milenio⁴², y dando cumplimiento al compromiso asumido por los líderes mundiales durante la Cumbre Mundial de 2005⁴³, la Asamblea General aprobó, mediante la resolución 60/288, de 8 de septiembre de 2006, la “Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo” y un Plan de acción⁴⁴. La Asamblea se inspiró en las propuestas del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio⁴⁵, de un lado, y, de otro, del Secretario General, éstas hechas públicas el 10 de marzo de 2005 en Madrid y actualizadas tras la Cumbre Mundial de 2005. La Asamblea General examina los avances y posibles actualizaciones cada dos años⁴⁶ y, para promover la aplicación de la Estrategia, creó el 18 de noviembre de 2011 un “Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo”.

Para asegurar la coordinación y la coherencia de la labor de lucha contra el terrorismo que llevan a cabo las Naciones Unidas, el Secretario General estableció en 2005 un Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo (CTITF, en sus siglas en inglés)⁴⁷; la Asamblea General avaló

38. Resolución 60/73, de 8 diciembre de 2005.

39. Resolución 65/74 de 8 de diciembre de 2010.

40. Resoluciones 62/172, de 18 de diciembre de 2007; 64/177, de 18 de diciembre de 2009; 66/178, de 19 de diciembre de 2011; o 68/187, de 18 de diciembre de 2013.

41. Resolución 50/6, de 14 de diciembre de 1995.

42. Resolución 55/2, de 8 de septiembre de 2000.

43. Resolución 60/1, de 16 de septiembre de 2005.

44. La Estrategia se basa en cuatro pilares: medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo; medidas para prevenir y combatir el terrorismo; medidas destinadas a aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo; y medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos.

45. “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos” (A/59/565, 2 de diciembre de 2004, paras. 145 a 164).

46. Resoluciones 62/272, de 5 de septiembre de 2008, 64/297, de 8 de septiembre de 2010, 66/282, de 29 de junio de 2012, y 68/276, de 13 de junio de 2014.

47. El Equipo Especial está integrado por 34 entidades internacionales interesadas en contribuir a la lucha contra el terrorismo por las Naciones Unidas (organismos especializados, departamentos y oficinas de la ONU, el Relator Especial para la para la promoción y protección de los derechos humanos las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, etc.), amén de otras como observadores. El Equipo Especial funciona sobre la base de grupos de trabajo (prevención y solución de conflictos; apoyo a las víctimas; lucha contra el uso de internet con fines terroristas; lucha contra

esta decisión en la Estrategia Global y, en 2009, creó la Oficina del Equipo Especial en el ámbito del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas⁴⁸, en cuyo marco se estableció el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, que actúa bajo la dirección del Secretario General por conducto del Equipo Especial. En las resoluciones aprobadas por la Asamblea General como parte de su examen bienal de la Estrategia Global se ha ampliado el mandato de la Oficina del Equipo Especial.

III. La ONU, la acción del Consejo de Seguridad y el 11-S, ¿antes y después en la lucha contra el terrorismo?

Antes de la década de 1990, y al margen de puntuales declaraciones del presidente, el Consejo de Seguridad solo muy esporádicamente se había ocupado de distintas manifestaciones del terrorismo internacional, con ocasión de delitos contra la aviación civil internacional⁴⁹ o de tomas de rehenes y secuestros⁵⁰, y generalmente en el marco del Capítulo VI de la Carta. Ya a principios de esa década se ocupó más generalmente del terrorismo, y en el marco del Capítulo VII, cuando examinó y adoptó medidas en relación con la situación entre el Irak y Kuwait⁵¹; pero el Consejo dio sin duda un paso adelante en la Declaración hecha pública en Nueva York, el 31 de enero de 1992, con motivo de la primera reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los miembros del Consejo de Seguridad para examinar «La responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales»⁵².

Desde entonces, la acción del Consejo contra el terrorismo internacional ha ido creciendo exponencialmente: primero, con “la cuestión de Lockerbie” y las sanciones respecto a Libia⁵³; después, las sanciones a Sudán a raíz de la tentativa de asesinato del presidente egipcio, H. Mubarak, en Addis Abeba⁵⁴; a

la financiación del terrorismo; etc.) y proyectos que ejecutan sus entidades integrantes (concienciación; ataques nucleares; asistencia integrada; Asia Central; organizaciones benéficas; el derecho a un juicio imparcial; ataques con armas químicas y biológicas; o llamamiento a redoblar la lucha).

48. Resolución 64/235, de 24 de diciembre de 2009.

49. Por ejemplo, resoluciones 282 (1968), de 31 de diciembre, 286 (1970), de 9 de septiembre, y 635 (1989), de 14 de junio.

50. Por ejemplo, resoluciones 579 (1985), de 18 de diciembre, 618 (1988), de 29 de julio, y 638 (1989), de 31 de julio.

51. En las resoluciones 664 (1990), de 18 de agosto, 667 (1990), de 16 de septiembre, 674 (1990), de 29 de octubre, y 687 (1991), de 2 de abril.

52. S/23500.

53. Resoluciones 731 (1992), de 21 de enero, 748 (1992), de 31 de marzo, 883 (1993), de 11 de noviembre, y 1192 (1998), de 27 de agosto.

54. Resoluciones 1044 (1996), de 31 de enero, 1054 (1996), de 26 de abril, y 1070 (1996), de 16 de agosto.

continuación, la situación de Kosovo⁵⁵; y más tarde, en particular, tras los atentados de 7 de agosto de 1998 en Nairobi y Dar es Salam⁵⁶ o, en el contexto de la situación de Afganistán, del Consulado general de la R.I. de Irán en Mazar e Sherif⁵⁷, contra los talibanes y Al-Qaeda.

Los preocupación por la utilización del territorio afgano, en particular las zonas controladas por los talibanes, para albergar y adiestrar a terroristas y planificar actos terroristas, servirá de base, desde entonces, a una de las principales líneas de acción del Consejo en su convicción de que la erradicación del terrorismo internacional es fundamental para mantener la paz y la seguridad internacionales⁵⁸: en virtud de la resolución 1267 (1999), de 15 de diciembre, se deciden sanciones contra los talibanes (y, posteriormente, a partir de 2000, contra Al-Qaeda)⁵⁹ y se crea el “Comité 1267” para supervisar su aplicación asesorado por un Comité de Expertos establecido en virtud de la resolución 1333 (2000) que le presta asistencia.

Como buena parte de la actividad convencional del sistema de las Naciones Unidas (Convenio de Nueva York y enmienda al Convenio de Viena de 1980 adoptados en 2005, Protocolos de Londres de 2005, Protocolo y Convenio de Beijing de 2010, Protocolo de Montreal de 2014) –y de organizaciones regionales (Convenio de la OEA de 2002, Protocolo de 2003 y Convenios de 2005 del Consejo de Europa, Protocolo SAARC de 2004, o Convenio ASEAN de 2007)–, así como de otros desarrollos normativos e institucionales auspiciados por la Asamblea General de las Naciones Unidas (particularmente, la “Estrategia global”, pero no el Convenio general...), la acción del Consejo de Seguridad en la lucha contra el terrorismo en virtud del capítulo VII de la Carta alcanzó su punto álgido, no obstante, tras los atentados del 11-S. Como en otras situaciones, una acción excesiva a veces en el marco del artículo 41 de la Carta (decisiones que imponen a todos los Estados obligaciones de otro modo regidas por la relatividad de los tratados, sistemas rígidos de listas de personas y organizaciones terroristas, proliferación de comités, etc.), y deficitaria otras en el marco de los artículos 43 y siguientes, incluido el artículo 51, de la Carta (abandono de la acción de las Naciones Unidas, desnaturalización de la legítima defensa, etc.). Ciertamente, la resolución 1269 (1999), de 19 de octubre,

55. Por ejemplo, las resoluciones 1160 (1998), de 31 de marzo, 1199 (1998), de 23 de septiembre, y 1203 (1998), de 24 de octubre.

56. Resolución 1189 (1998), de 13 de agosto.

57. Resolución 1193 (1998), de 28 de agosto.

58. En este sentido, la resolución 1214 (1998), de 8 de diciembre.

59. Resoluciones 1333 (2000), de 19 de diciembre, 1363 (2001), de 30 de julio, 1388 (2002), de 15 de enero, 1390 (2002), de 16 de enero, etc.

fue un importante precedente en el que, sin duda, el Consejo hace frente al terrorismo internacional en general; en principio, sin situarse aún explícitamente en el capítulo VII, aunque posteriormente, al condenar los atentados del 11-S, el Consejo exhorta a “su pleno cumplimiento”⁶⁰. Inmediatamente tras el 11-S, el Consejo de Seguridad estableció un Comité contra el Terrorismo en virtud de la resolución 1373 (2001), de 28 de septiembre, particularmente para luchar contra la financiación del terrorismo (y, más tarde, también contra la incitación a la comisión de actos de terrorismo⁶¹), al que los Estados tienen que informar periódicamente de las medidas adoptadas para aplicar esa resolución y que, a su vez, informa periódicamente al Consejo⁶². En 2004 el Consejo revitalizó el Comité contra el Terrorismo y decidió que estuviera asistido por una Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, encabezada por un Director Ejecutivo, para vigilar la aplicación de la resolución 1373 y para facilitar la prestación de asistencia técnica a los Estados⁶³.

Para evitar el acceso de “agentes no estatales” (incluidos los terroristas) a las armas de destrucción masiva, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1540 (2004), de 28 de abril, en virtud de la cual el Consejo estableció el “Comité 1540”, para vigilar el cumplimiento de esa resolución por parte de los Estados.

Posteriormente, el Consejo de Seguridad ha fortalecido la labor de sus órganos de lucha contra el terrorismo, adoptando nuevas resoluciones⁶⁴ y haciendo públicas el Presidente múltiples declaraciones en nombre del Consejo. En este sentido, entre otras, la resolución 1566 (2004), de 8 de octubre, el Consejo de Seguridad reforzó la resolución 1373 (2001) –previando, por ejemplo, el

60. Resolución 1368 (2001), de 12 de septiembre.

61. En paralelo con la Cumbre Mundial de 2005, el Consejo de Seguridad celebró una reunión de alto nivel y aprobó la resolución 1624 (2005), de 14 de septiembre, en la que se condenaba todo acto de terrorismo independientemente de su motivación, así como la incitación a cometerlos, y se instaba a los Estados Miembros a prohibir por ley los actos terroristas y la incitación a cometerlos y a denegar protección a toda persona que se considerase culpable de esa conducta.

62. El énfasis en la determinación del Consejo de luchar contra el terrorismo es patente en la Declaración sobre los esfuerzos mundiales para combatir el terrorismo, aprobada por el Consejo reunido a nivel ministerial el 12 de noviembre de 2001 y adjuntada a la resolución 1377 (2001), adoptada ese mismo día.

63. Resolución 1535 (2004), de 26 de marzo.

64. En este sentido, las resoluciones 1611 (2005), de 7 de julio; 1617 (2005), de 29 de julio; 1618 (2005), de 4 de agosto; 1624 (2005), de 14 de diciembre; 1735 (2006), de 22 de diciembre; 1787 (2007), de 10 de diciembre; 1805 (2008), de 20 de marzo; 1810 (2008), de 25 de abril; 1822 (2008), de 30 de junio; 1904 (2009), de 17 de diciembre; 1963 (2010), de 20 de diciembre; 1988 (2011), de 17 de junio; 1989 (2011), de 17 de junio; 2082 (2012), de 17 de diciembre; 2083 (2012), de 17 de diciembre; 2129 (2013), de 17 de diciembre; 2133 (2014), de 27 de enero; 2161 (2014), de 17 de junio; 2178 (2014), de 24 de septiembre; y 2195 (2014), de 19 de diciembre.

comienzo de visitas consentidas del Comité contra el Terrorismo a los Estados— y exhortó a los Estados miembros a adoptar medidas contra los grupos y organizaciones que participan en actividades terroristas y no están sujetos al examen del Comité 1267, creando un grupo de trabajo integrado por todos los miembros del Consejo encargado de recomendar medidas prácticas contra esas personas y grupos y de analizar la posibilidad de establecer un fondo de indemnización para las víctimas del terrorismo.

Por otra parte, inmediatamente después del segundo examen por la Asamblea General de la aplicación de la “Estrategia global” (resolución 64/297), el 27 de septiembre de 2010 el Consejo de Seguridad convocó un debate abierto a nivel ministerial sobre las amenazas que plantean los actos terroristas a la paz y la seguridad internacionales. Durante la reunión, los miembros del Consejo destacaron la necesidad de aplicar un enfoque integral y polifacético y de reforzar la cooperación de la comunidad internacional para combatir eficazmente el terrorismo. En una Declaración de la Presidencia posterior⁶⁵, el Consejo expresó su preocupación dado que la amenaza planteada por el terrorismo se había hecho más difusa, con un aumento de actos terroristas en varias regiones del mundo, inclusive los motivados por la intolerancia y el extremismo, y reafirmó su determinación de combatir esa amenaza. Dando alguna razón a quienes, en el debate que siguió en la Asamblea General a la propuesta del entonces Secretario General de la ONU, K. Waldheim, en 1972, señalaron la necesidad de atender a las “causas” del terrorismo, el Consejo señala en esa declaración que el terrorismo no será derrotado únicamente mediante la fuerza militar, las medidas de aplicación de la ley y las operaciones de inteligencia, los miembros del Consejo destacaron la necesidad de abordar las condiciones que favorecen la propagación del terrorismo: solución pacífica de conflictos, estado de derecho, derechos humanos, buena gobernanza, tolerancia e inclusión, erradicación de la pobreza, crecimiento económico sostenido, desarrollo sostenible, prosperidad general para todos, etc.).

Así debe(ría) ser.

65. S/PRST/2010/19.