

Introducción

En los últimos años, y principalmente tras los atentados del 11 de Septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América, la comunidad internacional ha tenido que enfrentar a uno de los peores flagelos: el terrorismo internacional. Si bien este fenómeno no es nuevo, algunos consideran que constituye el nuevo paradigma; el lugar por el que emergen todo el odio y la intolerancia que genera la globalización. Esto se debe a la enorme distancia que existe entre quienes globalizan y quienes son globalizados: la asimetría entre los países desarrollados y subdesarrollados es cada vez mayor. Una muestra de ello son los datos sobre inequidad: el 20% más rico de la población mundial tiene más del 80% del producto bruto, el comercio, las exportaciones, las inversiones, y más del 90% del crédito. El 20% más pobre, menos del 1%. La desigualdad en la distribución de los ingresos pasó de 30 a 1 en 1960 a 74 a 1 en 1997, y ha seguido aumentando.¹ Esta asimetría pone en relieve las fallas de este sistema global, en donde lo que realmente es global es el conjunto de los intereses de un 20% de la población mundial. Las decisiones en diferentes niveles son tomadas en base a los intereses de esa minoría, dejando a un lado los intereses de los sectores más perjudicados. Precisamente, la injusticia, la desesperanza, la humillación y la pobreza, entre otras cosas, son el caldo de cultivo para el terrorismo.

Se puede comprender entonces al terrorismo como un *instrumento para conseguir cambios*, utilizado por aquellos sectores disconformes porque sus intereses no son tenidos en cuenta a la hora de las decisiones. Si bien todo acto terrorista es *injustificable*, la comunidad internacional debe comprender que la mayoría de estos tienen un trasfondo significativo, un sentido, una finalidad; y en la mayor parte de los casos esa finalidad concuerda con los intereses que no fueron tenidos en cuenta en un primer momento, los intereses de los sectores más perjudicados.

Por medio de esta introducción, se pretende incentivar a los delegados a investigar *cuáles son las causas* que llevan a ciertos sectores a cometer dichos actos. Generalmente, cuando suceden actos terroristas lo primero que se busca es conocer el número de víctimas y a los culpables. Pero, considero que se le debe dar mayor trascendencia al análisis de los verdaderos motivos que llevaron a que un determinado grupo decidiera actuar de esa manera a fin de conocer este fenómeno en toda su complejidad. Además, esto es fundamental si lo que se busca son *soluciones efectivas, rápidas y eficientes, como las que deben caracterizar al Consejo de Seguridad*.

La problemática del Terrorismo es fundamental, y requiere especial atención, recordando la Declaración del Milenio (A/Res/55/2), que pone énfasis en la paz y seguridad para los pueblos, particularmente, adoptando medidas efectivas contra el terrorismo internacional. Por ello, los delegados tendrán la difícil tarea de emprender una seria investigación, de la cual este paper es sólo un comienzo, con el compromiso de abarcar el problema seriamente

¹ KLIKSBURG, Bernardo; “*Depende: Pobreza*”; Foreign Policy Edición Española; febrero-marzo 2010; disponible en el sitio web: <http://www.consejo.org.ar/noticias10/files/Pobreza.pdf>, consultado el 30 de abril de 2010.

para buscar soluciones viables, eficaces y consensuadas, en el marco del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

¿Que entendemos por terrorismo?

Si bien se pueden encontrar varias conceptualizaciones, nos remitiremos a la definición realizada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 49/60 de 1995:

“Los actos criminales por razones políticas concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinadas personas son injustificables en cualquier circunstancia, cualesquiera sean las consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, religiosa étnica, o cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos”.²

Según esta definición, el terrorismo es visto como un acto delictivo e injustificable cualesquiera sean los motivos, lo que implica que todo acto terrorista debe ser castigado mediante procedimientos apropiados. Asimismo, se hace hincapié en el hecho de que tienen fines políticos y buscan causar el terror en las personas, lo cual los separa de otras formas de crimen y, por tal motivo, merecen un tratamiento especial. He aquí la necesidad de un marco jurídico específico que trate del terrorismo.

Evolución Histórica del Terrorismo Internacional

Como se mencionó anteriormente, el terrorismo no es un fenómeno nuevo. El mismo aparece con mayor fuerza a finales de los siglos XVIII y XIX con la propagación de ideologías y nacionalismos seculares tras la Revolución Francesa. Adeptos y detractores de los principios revolucionarios utilizaron el terrorismo tras las Guerras Napoleónicas. En toda Europa, partidarios del anarquismo realizaron ataques terroristas contra altos mandatarios o incluso ciudadanos corrientes. Tras la derrota de los estados del Sur en la Guerra de Secesión (1861-1865) se creó el Ku Klux Klan para aterrorizar a los antiguos esclavos y a los representantes de las administraciones de la reconstrucción impuesta por el Gobierno Federal. En el siglo XX, grupos como la Organización Revolucionaria Interna de Macedonia, la Ustashi croata, y el Ejército Republicano Irlandés (IRA) realizaron a menudo sus actividades terroristas más allá de las fronteras de sus respectivos países. Recibían a veces el apoyo de gobiernos ya establecidos, como fue el caso de Bulgaria o de Italia bajo el líder fascista Benito Mussolini. Este tipo de terrorismo nacionalista apoyado por el Estado provocó el asesinato de Francisco Fernando de Habsburgo en Sarajevo en 1914, lo que dio origen a la I Guerra Mundial.

Tras la II Guerra Mundial, la manifestación mas grande de terrorismo fue la *ola de violencia internacional* que tuvo lugar a mediados de la década de 1960. Varios elementos confluyeron para facilitar y hacer más evidente el terrorismo internacional: avances tecnológicos, la creación de armas más pequeñas pero con mayor poder de destrucción; los medios para una mayor rapidez de movimientos y de comunicación que disponían los terroristas; las amplias conexiones mundiales de las víctimas elegidas y la publicidad que

² Resolución 49/60 de la Asamblea General de la ONU (1995), disponible en el sitio oficial de la ONU: <http://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r060.htm>

generaba cualquier ataque terrorista. Los orígenes de esta ola terrorista pueden remontarse al conflicto que en el *Oriente Próximo* enfrenta a las naciones árabes contra Israel. A fines de la década de 1940, algunos radicales judíos, como la banda Stern y el Irgun Zvai Leumi, utilizaron el terrorismo contra las comunidades árabes y otros grupos en su lucha por la independencia de Israel. Durante y después de la década de los sesenta, sus adversarios árabes decidieron utilizar el terrorismo de forma mucho más sistemática. La expulsión de las guerrillas palestinas de Jordania en septiembre de 1970 fue conmemorada con la creación de un brazo terrorista extremista llamado Septiembre Negro. La OLP (Organización para la Liberación de Palestina) ha llevado a cabo operaciones terroristas y de comando tanto en Israel como en diversos países del mundo. El terrorismo internacional con base palestina disminuyó durante la década de los ochenta, en un esfuerzo de la OLP por ganarse el apoyo mundial hacia su causa, pero surgieron nuevas formas relacionadas con la revolución acaecida en Irán y el auge del fundamentalismo islámico.

En 1988, una bomba destruyó el vuelo 103 de la línea aérea Pan American que volaba sobre Lockerbie, en Escocia, matando a 259 personas que se encontraban en el avión, además de otras 11 en tierra. En 1991, la Agencia Central de Inteligencia estadounidense (CIA) acusó del crimen a agentes libios. Uno de los episodios terroristas más espectaculares de la historia de los Estados Unidos fue la explosión ocurrida en el World Trade Center de Nueva York en 1993. En la explosión 6 personas perdieron la vida y se ocasionaron pérdidas económicas inmobiliarias por un valor aproximado de 600 millones de dólares. Este atentado estaba relacionado también con el terrorismo fundamentalista. Asimismo, en 1994 un atentado contra la Asociación Mutual Israelí (AMIA) de la Argentina se cobró centenares de víctimas entre muertos y heridos. Ya en la década de los noventa, el terrorismo fundamentalista dirigido contra el gobierno socialista de Argelia había desembocado de hecho en una guerra civil, en la que tanto el gobierno como los islámicos radicales extendían el terror a través de una brutal violencia.

El avance del terrorismo más allá del Oriente Medio afectó también a varios países occidentales. En *Alemania Occidental*, la llamada Facción del Ejército Rojo - más conocida como la banda Baader-Meinhoff - efectuó numerosos atracos a bancos y asaltó instalaciones militares estadounidenses. Sus acciones más espectaculares tuvieron lugar en 1977 con el secuestro y asesinato de un importante industrial, Hans-Martin Scheleyer y el posterior secuestro, realizado por simpatizantes árabes, de un avión de la línea aérea Lufthansa con destino a Mogadiscio, en Somalia. Al igual que lo hiciera el grupo terrorista Japonés *Ejército Rojo*, los miembros de la banda alemana colaboraron a menudo con los terroristas palestinos, siendo de especial relevancia el asesinato de atletas israelíes durante los juegos olímpicos de Munich en 1972. A finales de la década de los setenta, la mayor parte de los activistas de la Facción del Ejército Rojo se encontraba en prisión o había muerto.

En otros Estados surgieron asimismo *grupos radicales de izquierda*, financiados a menudo por gobiernos comunistas durante la Guerra Fría. Inspirados en vagas teorías revolucionarias y apoyados por simpatizantes izquierdistas de distintos sectores sociales, los terroristas intentaban provocar el derrumbamiento del Estado mediante una reacción violenta y autodestructiva. La campaña terrorista llevada a cabo por el Ejército Republicano Irlandés (IRA) surgió a partir del movimiento irlandés a favor de los

derechos civiles de los años sesenta, que reclamaba mejores condiciones para los católicos de *Irlanda del Norte*. El terrorismo cada vez más intenso utilizado tanto por los católicos como por los protestantes desembocó en la segregación de ambas comunidades en zonas vigiladas por soldados y en la militarización de Irlanda. Motivado por una ideología revolucionaria de izquierda y apoyado por Libia y otros gobiernos simpatizantes de izquierda, el IRA Provisional realizó una serie de explosiones, asesinatos y otros atentados terroristas dentro y fuera de Irlanda destinados tanto contra objetivos militares como civiles. La campaña continuó hasta que el IRA declaró un alto al fuego el 31 de Agosto de 1994.

La fuerza de *los terroristas italianos*, de quienes los más importantes eran las Brigadas Rojas, puede tener su origen en la tradición anarquista del país y en su inestabilidad política. Sus actividades culminaron en 1978 con el secuestro y asesinato del antiguo primer ministro Aldo Moro. El terrorismo de izquierda disminuyó años después, gracias a las medidas policiales, aunque no desapareció en absoluto. No obstante, el terrorismo de izquierda pareció aumentar en Italia, tal y como quedó patente en 1980 con la explosión ocurrida en la estación de ferrocarril de Bolonia. La histórica galería de los Uffizi de Florencia fue uno de los objetivos de una serie de atentados terroristas que tuvieron lugar en 1993, al parecer ejecutados por la mafia. Muchos de estos atentados están hoy considerados como ejercicios de “propaganda negra” concebidos tanto por la derecha como por otros grupos para propiciar un clima de inestabilidad favorable a un gobierno autoritario.

Los movimientos que perpetuaron actos terroristas en *Latinoamérica* tuvieron sus orígenes en antiguas tradiciones de conflictos políticos localizados. La principal innovación la constituyó la creación de los llamados movimientos de *guerrilla urbana*, ya que las actividades terroristas se desplazaron desde el campo hasta las ciudades. Sendero Luminoso, grupo de tendencia maoísta del Perú, junto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en Colombia se convirtieron en algunos de los ejemplos más sangrientos y famosos por el uso de tácticas muy cruentas destinadas a desestabilizar el Estado y a provocar medidas de represión por parte de éste. Tanto en naciones del tercer mundo como en otros lugares, se da el fenómeno de que antiguos grupos que practican el terrorismo se legitiman una vez que triunfa su lucha y obtienen el control del Gobierno o espacios concretos donde ejercer el poder. *Israel y Argelia* son sólo ejemplos de Estados cuyos funcionarios y dirigentes fueron en su momento clasificados como terroristas, al igual que también se sabe que tanto *Libia* como *Irán*, ambos con Gobiernos revolucionarios, han promovido actos de terror, con carácter institucional.

Durante *la guerra de Vietnam*, Vietnam del Norte respaldó una campaña comunista de terrorismo y subversión en Vietnam del Sur. *Corea del Norte* ha llevado a cabo varios atentados terroristas contra Corea del Sur, como la explosión ocurrida en Rangún en 1983, en la que murieron 4 miembros del gobierno y 13 surcoreanos más, y el atentado a un avión de pasajeros de las líneas aéreas coreanas en 1987 ocasionados por agentes norcoreanos. Existen algunos casos, no obstante, registrados en el seno de democracias consolidadas, que evidencian la aplicación, a través de métodos terroristas, del cruel concepto de “razón de Estado” sobre la ciudadanía o sobre intereses generales. Uno de los ejemplos más representativos sería el atentado sufrido por el barco insignia de Greenpeace, el Rainbow Warrior, en 1985, por obra de los servicios secretos franceses.

Uno de los más trágicos ejemplos del terrorismo actual en Europa lo constituye el protagonizado en España por la *banda armada ETA*, la cual, con sus constantes atentados, secuestros, asesinatos y coacciones, ha teñido de sangre el pacífico proceso español de consolidación de los valores democráticos. No obstante, el acto terrorista más impresionante de la historia tuvo lugar en los Estados Unidos de América. El *11 de septiembre de 2001*, dos aeronaves comerciales se estrellaron contra las torres gemelas del World Trade Center, en pleno corazón de Nueva York. A su vez otra aeronave hacía lo mismo contra el Pentágono, y una tercera era derribada en vuelo hacia Pennsylvania. Se hace responsable a un grupo extremista islámico, comandado por Osama Bin Laden, el cual se denomina red Al-Qaeda. Entre los últimos atentados podemos mencionar el ataque con bombas en una línea de subterráneos en Madrid, el 11 de marzo del año 2004, que causó numerosas víctimas fatales y un número aún más considerable de heridos y las explosiones en Londres el 7 de Julio de 2005. Más recientemente, tenemos al doble atentado en el metro de Moscú en marzo del corriente año, que dejó un saldo de 39 muertos y 80 heridos.

Tipos de Terrorismo Internacional:

El flagelo del terrorismo está relacionado con otros peligros que amenazan la paz y seguridad internacionales. Es por ello que podemos encontrar tres tipos importantes de terrorismo:

Narcoterrorismo: se refiere a la utilización del tráfico de drogas para promover los objetivos de ciertos gobiernos y organizaciones terroristas. Algunas veces las organizaciones terroristas son apoyadas y patrocinadas por grupos narcotraficantes que pueden perpetrar ataques y otros crímenes y en general causar perjuicio a civiles. El Narcoterrorismo es un crimen que afecta a los derechos humanos esenciales como el derecho a la vida y a la integridad física; y a la paz mundial entre otros importantes valores humanos. Las porciones más jóvenes de la población son las más afectadas por el uso de las drogas, lo cual los lleva a la violencia y al crimen. Organizaciones narcoterroristas, en consecuencia, utilizan a personas jóvenes como un arma.

Terrorismo Nuclear: Se refiere al tráfico ilegal de material radiactivo, al cual se le puede dar uso militar o terrorista y porque también puede producir un desastre sanitario. El hecho de que grupo terroristas puedan hacerse de armas nucleares es una de las mayores preocupaciones actuales de la comunidad internacional.

Terrorismo de Estado: Es el uso sistemático, por parte del gobierno de un Estado, de amenazas y represalias, considerado a menudo ilegal dentro incluso de su propia legislación, con el fin de imponer obediencia y una colaboración activa a la población. Las formas más desarrolladas de terrorismo de Estado, para las que el término fue inventado, han sido los sistemas empleados en el siglo XX bajo el fascismo y el comunismo. Asimismo, la práctica de terror desde el poder se extendió en el siglo XX bajo regímenes militares o militarizados en el seno de democracias formales. Estos regímenes totalitarios se caracterizaban por un monopolio de los medios de comunicación, la imposición de una ideología monolítica, la exigencia no sólo de obediencia sino de participación activa en las medidas policiales del Estado, y un aparato de policía secreta y de campos de

concentración para disciplinar e incluso exterminar a los adversarios y disidentes. Los líderes potenciales de la oposición eran aislados, encarcelados, exiliados o asesinados.

*Acción de las Naciones Unidas contra el Terrorismo*³

Las Naciones Unidas han trabajado activamente desde hace largo tiempo en la lucha contra el terrorismo internacional. Desde 1963, la Organización y sus agencias han elaborado 13 instrumentos internacionales y tres enmiendas contra el Terrorismo, que hoy por hoy conforman el marco jurídico global de convenios relativos al terrorismo internacional. Este régimen de convenciones y tratados internacionales suministra el marco legal para la supresión de actos terroristas y la persecución de los culpables. Fija, además, formas para limitar el acceso ilegal a instrumentos de los cuales pudieran hacer uso los terroristas.

Actualmente los Estados Miembros están negociando un decimocuarto tratado internacional, un proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional, que complementaría el marco actual de instrumentos internacionales de la lucha contra el terrorismo y se basaría en los principios rectores fundamentales ya presentes en los convenios contra el terrorismo recientes: la importancia de penalizar los crímenes terroristas, la condena de éstos por ley y la exigencia del enjuiciamiento o la extradición de los perpetradores; en la necesidad de eliminar la legislación que establece excepciones a esa penalización por motivos políticos, filosóficos, ideológicos, raciales, étnicos, religiosos o de índole parecida; un enérgico llamamiento a los Estados Miembros para que adopten medidas de prevención de los actos terroristas y hagan hincapié en la necesidad de que los Estados Miembros cooperen, intercambien información y se presten mutuamente la mayor asistencia posible en lo relativo a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de los actos terroristas.

En la *Estrategia Mundial de las Naciones Unidas contra el Terrorismo*⁴, aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2006, los Estados Miembros subrayaron la importancia de los instrumentos internacionales vigentes contra el terrorismo al comprometerse a considerar la posibilidad de ser partes en ellos cuanto antes y de aplicar sus disposiciones. Esta Estrategia - que condena al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones - representa la primera vez en que los Estados Miembros de las Naciones Unidas acuerdan un marco estratégico y operativo común para luchar contra el terrorismo.

A continuación se proporciona un resumen de los 13 convenios y protocolos principales sobre el terrorismo y tres enmiendas adicionales (el texto completo del convenio figura en: [United Nations Treaty Collection, conventions on terrorism](#)):

1. Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves ("Convenio de Tokio"), 1963 – seguridad de la aviación

³ <http://www.un.org/spanish/terrorism/instruments.shtml>

⁴ <http://www.un.org/spanish/terrorism/strategy-highlights.shtml>

Se aplica a los actos que afecten a la seguridad durante el vuelo; autoriza al comandante de la aeronave a imponer medidas contra toda persona que le dé motivos para creer que ha cometido o está a punto de cometer un acto de esa índole, siempre que sea necesario para proteger la seguridad de la aeronave.

2. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (“Convenio de La Haya”), 1970 –secuestro de aeronaves

Considera delito que una persona que esté a bordo de una aeronave en vuelo “ilícitamente, mediante la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza, o cualquier forma de intimidación, se apodere de la nave o ejerza control sobre ella” o intente hacerlo; y exige que las partes en el convenio castiguen los secuestros de aeronaves con “penas severas”.

3. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (“Convenio de Montreal”), 1971 –relativo a los actos de sabotaje aéreo, como explosiones de bombas a bordo de una aeronave en vuelo

Establece que comete delito quien ilícita e intencionalmente perpetre un acto de violencia contra una persona a bordo de una aeronave en vuelo si ese acto pudiera poner en peligro la seguridad de la aeronave; coloque un artefacto explosivo en una aeronave; o intente cometer esos actos; o sea cómplice de una persona que perpetre o intente perpetrar tales actos; y exige que las partes en el convenio castiguen estos delitos con “penas severas”.

4. Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, 1973 –relativa a los ataques contra altos funcionarios de gobierno y diplomáticos

Exige a las partes que tipifiquen como delito “la comisión de un homicidio, secuestro u otro atentado contra la integridad física o la libertad de una persona internacionalmente protegida (Jefe de Estado, Ministro de Relaciones Exteriores, representante o funcionario de un Estado o una organización internacional y sus familiares).

5. Convención internacional contra la toma de rehenes (“Convención sobre los rehenes”), 1979

Dispone que “toda persona que se apodere de otra o la detenga, y amenace con matarla, hierla o mantenerla detenida a fin de obligar a un tercero, a saber, un Estado, una organización internacional intergubernamental, una persona natural o jurídica o un grupo de personas, a una acción u omisión como condición explícita o implícita para la liberación del rehén, comete el delito de toma de rehenes en el sentido de la presente Convención”.

6. Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (“Convención sobre los materiales nucleares”), 1980 –relativa a la apropiación y utilización ilícitas de materiales nucleares

Tipifica la posesión ilícita, la utilización, la transferencia y el robo de materiales nucleares, y la amenaza del empleo de materiales nucleares para causar la muerte o lesiones graves a una persona o daños materiales sustanciales.

- **Enmiendas a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares:** Establecen la obligación jurídicamente vinculante de los Estados Partes de proteger las instalaciones y los materiales nucleares de uso nacional con fines pacíficos, así como su

almacenamiento y transporte; y disponer una mayor cooperación entre los Estados con respecto a la aplicación de medidas rápidas para ubicar y recuperar el material nuclear robado o contrabandado, mitigar cualquier consecuencia radiológica del sabotaje y prevenir y combatir los delitos conexos.

7. Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, 1988

Amplía las disposiciones del Convenio de Montreal (véase el No. 3 supra) para incluir los actos terroristas cometidos en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional.

8. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, 1988 – relativo a las actividades terroristas en los buques

Establece un régimen jurídico aplicable a los actos cometidos contra la navegación marítima internacional y dispone que comete delito la persona que ilícita e intencionalmente se apodera de un buque o ejerza control sobre éste por medio de la fuerza, la amenaza o la intimidación; cometa un acto de violencia contra una persona que se encuentra a bordo de un buque si dicho acto pudiera poner en peligro la seguridad de la navegación del buque; coloque un artefacto o sustancia destructivos a bordo de un buque; y perpetre otros actos contra la seguridad de los buques.

El **Protocolo de 2005**: Tipifica la utilización de un buque como instrumento para favorecer la comisión de un acto de terrorismo; tipifica el transporte a bordo de un buque de diversos materiales a sabiendas de que se pretende utilizarlos para causar o para amenazar con causar muertes, heridas graves o daños, a fin de favorecer la comisión de un acto de terrorismo; tipifica el transporte a bordo de un buque de personas que han cometido actos de terrorismo; e introduce procedimientos para regular el embarque en un buque sospechoso de haber cometido un delito previsto por el Convenio

9. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, 1988 – relativo a las actividades terroristas realizadas en plataformas fijas frente a las costas

Establece un régimen jurídico aplicable a los actos realizados contra plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental similar a los regímenes establecidos respecto de la aviación internacional.

El **Protocolo de 2005**: Adapta los cambios en el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima al contexto de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental.

10. Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, 1991 – dispone la marcación química para facilitar la detección de explosivos plásticos, por ejemplo, para luchar contra el sabotaje aéreo

Su objetivo es controlar y limitar el empleo de explosivos plásticos no marcados e indetectables (negociado a raíz de la explosión de una bomba en el vuelo 103 de Pan Am en 1988);

11. Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, 1997

Crea un régimen de jurisdicción universal respecto de la utilización ilícita e intencional de explosivos y otros artefactos mortíferos en, dentro de o contra diversos lugares de uso público definidos con la intención de matar u ocasionar graves lesiones físicas o con la intención de causar una destrucción significativa de ese lugar.

12. Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, 1999

Insta a las partes a que adopten medidas para prevenir y contrarrestar la financiación de terroristas, ya sea directa o indirectamente, por medio de grupos que proclamen intenciones caritativas, sociales o culturales o que se dediquen también a actividades ilícitas, como el tráfico de drogas o el contrabando de armas; compromete a los Estados a exigir responsabilidad penal, civil o administrativa por esos actos a quienes financien el terrorismo; prevé la identificación, congelación y confiscación de los fondos asignados para actividades terroristas, así como la distribución de esos fondos entre los Estados afectados, en función de cada caso. El secreto bancario dejará de ser una justificación para negarse a cooperar.

13. Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, 2005

Contempla una amplia gama de actos y posibles objetivos, incluidas las centrales y los reactores nucleares; contempla la amenaza y la tentativa de cometer dichos delitos o de participar en ellos, en calidad de cómplice; establece que los responsables deberán ser enjuiciados o extraditados; alienta además a los Estados a que cooperen en la prevención de atentados terroristas intercambiando información y prestándose asistencia mutua en las investigaciones penales y procedimientos de extradición; y contempla tanto las situaciones de crisis (prestación de asistencia a los Estados para resolver la situación) como las situaciones posteriores a la crisis (disposición del material nuclear por conducto del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) a fin de garantizar su seguridad).

Su tratamiento en el Consejo de Seguridad⁵

El Consejo de Seguridad ha prestado atención especial a la amenaza que representa el terrorismo internacional, consciente de su rol como órgano ejecutivo preocupado por la paz y seguridad internacionales. Además de instar en todas sus Resoluciones a los Estados a firmar los 13 instrumentos jurídicos internacionales y a implementarlos en sus legislaciones nacionales cumpliendo las obligaciones que estipula cada instrumento, la ONU encara la lucha contra el terrorismo internacional con esfuerzo especial, estudiando constantemente todos los aspectos de un problema tan complejo.

De acuerdo a lo manifestado por el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, en su carta del 6 de Agosto de 2002 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad, deben ser considerados como base de acción para enfrentar este flagelo los tres pilares básicos, que son:

⁵ <http://www.un.org/spanish/terrorism/securitycouncil.shtml>

Las Naciones Unidas desempeñan una función primordial en la preparación de instrumentos jurídicos para su aprobación y aplicación efectiva. Por ello, la Organización busca establecer un examen periódico del régimen de tratados existente, intentando poner de relieve las conexiones entre los instrumentos jurídicos internacionales contra el delito y las convenciones sobre la lucha contra el terrorismo.

Al mismo tiempo, las Naciones Unidas deben velar por que la protección de los derechos humanos constituya una preocupación fundamental. El terrorismo suele aparecer en lugares en los que se violan los derechos humanos, lo que acentúa la necesidad de fortalecer las medidas contra las violaciones de los derechos humanos (esto, sin mencionar que obviamente el propio terrorismo debe considerarse como un ataque a los derechos fundamentales). Asimismo, Naciones Unidas considera que en todos los casos la lucha contra el terrorismo debe respetar las obligaciones internacionales sobre derechos humanos.

A continuación, un breve resumen de las resoluciones más importantes del Consejo de Seguridad sobre el terrorismo:

Res. 1269 (19/10/99): Condena, todos los actos terroristas, independientemente de su motivación y dondequiera y por quienquiera que sean cometidos. Reafirma como contribución esencial al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la represión de los actos de terrorismo internacional; incluidos los que involucren a los Estados, y llama a éstos a que tomen medidas (cooperación, prevención, intercambio de información), coercitivas y/o no coercitivas.

Res. 1368 (12/09/2001): Reconoce el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva y condena los ataques terroristas del 11/09/2001 en Nueva York, Washington D.C y Pennsylvania, calificándolos como amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

Res. 1373 (28/09/2001): Reafirma el principio por el cual todos los Estados tienen el deber de abstenerse de organizar, instigar y apoyar actos terroristas perpetrados en otro Estado o participar en ellos (AG /2625 y resolución 1129 CS) y de permitir actividades organizadas en sus territorios encaminadas a la comisión de dichos actos. Decide tomar medidas que no impliquen el uso de la fuerza para prevenir actos de terrorismo. Establece un comité (Art. 28) integrado por los miembros del Consejo, a fines de verificar la aplicación de la resolución, con la asistencia necesaria. Este es el Comité Contra el Terrorismo.

Res. 1452 (20/12/2002): Correcciones de disposiciones aplicables a los fondos y otros activos financieros o recursos económicos de los estados implicados (no van a tener validez para fondos necesarios para cubrir gastos básicos entre otros).

Res. 1455 (17/01/2003): Peticiones del C.S. hacia los Estados, hacia el Comité y hacia el Secretario para que en lo competente a sus facultades apliquen con mayor eficiencia las medidas y disposiciones antes resueltas.

Res. 1456 (20/01/2003): Aumentar la rigurosidad de las medidas, motivar el arreglo pacífico de controversias en respuesta al terrorismo que utiliza la inestabilidad y la intolerancia de las partes para justificar su accionar.

Res. 1526 (30/01/2004): Decide mejorar medidas anteriores con el objetivo de dismantelar los medios de financiamiento a Osama Bin Laden, la red Al-Qaeda y los talibanes; y además congelar los fondos de esas personas y agrupaciones, impedirles la entrada y/o el tránsito e impedir el suministro, venta y transferencia de armas y materiales conexos de todo tipo, también asesoramiento y/o entrenamiento militar.

Res. 1540 (27/01/2005): Completa los vacíos legales de los Tratados internacionales respecto a actores no estatales en relación a las armas de destrucción masiva y sus vectores, de manera de evitar que ciertos grupos o entidades no dependientes de gobierno alguno, puedan desarrollar, producir, poseer, adquirir, usar este tipo de armas. También fija como propósito el prevenir el tráfico ilegal de este tipo de armas y materiales relacionados, así como incrementar la capacidad de todos los Estados para responder eficientemente a las amenazas de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Res. 1624 (14/09/2005): insta 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; hace un llamamiento a todos los Estados para que prosigan los esfuerzos internacionales encaminados a promover el diálogo y mejorar el entendimiento entre las civilizaciones, en un intento por prevenir la comisión de actos de terrorismo por motivos de extremismo e intolerancia.

Órganos de lucha contra el terrorismo y otros órganos conexos⁶

Comité 1267⁷

El Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) relativa a Al-Qaeda y los talibanes y personas y entidades asociadas. Integrado por todos los miembros del Consejo, este Comité fue establecido en 1999 con el mandato de vigilar la aplicación de las sanciones contra los talibanes; en 2000, esas sanciones comenzaron a aplicarse también contra los miembros de Al-Qaeda designados por el Comité 1267. Actualmente la presidencia está a cargo de Thomas Mayr-Harting, el representante permanente de Austria, y la vicepresidencia, durante el 2010, es de la Federación de Rusia y Brasil.

Este órgano exhorta a los Estados a que adopten las siguientes medidas en relación con cualquier persona o entidad, asociada con Al-Qaeda, Osama Bin Laden o los talibanes, designada por el Comité:

- Congelar sin demora los fondos y otros activos financieros o recursos económicos de las personas o entidades designadas.
- Impedir la entrada en su territorio o el tránsito por él de las personas designadas.
- Impedir el suministro, la venta y la transferencia, directos o indirectos, a las personas y entidades designadas, desde su territorio o por sus nacionales fuera de

⁶ http://www.un.org/spanish/terrorism/sc_bodies.shtml

⁷ <http://www.un.org/sc/committees/1267/>

su territorio o mediante buques o aeronaves de su pabellón, de armas y materiales conexos de todo tipo, piezas de repuesto y asesoramiento técnico, asistencia o adiestramiento relacionados con actividades militares.

El Comité Contra el Terrorismo (CCT)⁸

El CCT es un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, creado en virtud de la resolución 1373, del 28 de Septiembre de 2001, constituido por los 15 miembros del Consejo de Seguridad. El Presidente actual es el Sr. Ertuğrul Apakan, Embajador y Representante Permanente de Turquía, que asumió su puesto en enero de 2010.

Este órgano verifica la aplicación de la resolución 1373 por todos los Estados e intenta que aumente la capacidad de los Estados para luchar contra el terrorismo, exigiendo a los Estados que, entre otras cosas:

- Se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo financiero a los grupos terroristas;
- Denieguen refugio, sostén o apoyo a los terroristas;
- Intercambien información con otros gobiernos acerca de los grupos que cometan actos de terrorismo o prevean cometerlos;
- Cooperen con otros gobiernos en la investigación, la detección, la detención y el procesamiento de quienes participen en esos actos;
- Tipifiquen como delito en su legislación interna la asistencia activa y pasiva al terrorismo y enjuicien a quienes infrinjan esa legislación;
- Se adhieran cuanto antes a las convenciones y los protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo;

El CCT pide a todos y cada uno de los Estados que adopten medidas concretas para cumplir lo que se requiere en la resolución, teniendo en cuenta las circunstancias particulares de cada país, proponiéndose establecer una base de diálogo permanente entre el Consejo de Seguridad y todos los Estados Miembros sobre el mejor modo de lograr que aumente la capacidad nacional contra el terrorismo.

Comité 1540⁹

En su resolución 1540 (2004), aprobada por unanimidad el 28 de abril de 2004, el Consejo de Seguridad abordó la cuestión de las armas de destrucción en masa, incluida la posibilidad de que agentes no estatales pudieran tener acceso a ellas. Entre otras cosas, en la resolución se exige a los Estados que se abstengan de suministrar apoyo a los agentes no estatales que traten de adquirir, emplear o transferir armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores. Asimismo, se exige a los Estados que adopten y hagan cumplir medidas eficaces para instaurar controles nacionales a fin de prevenir la

⁸ <http://www.un.org/spanish/sc/ctc/index.html>

⁹ <http://www.un.org/spanish/sc/1540/index.shtml>

proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores. También alienta una mayor cooperación internacional a este respecto, de conformidad con los tratados internacionales de no proliferación vigentes y promoviendo la adhesión universal a dichos tratados.

Grupo de trabajo 1566¹⁰

En 2004, el Consejo aprobó la resolución 1566 (2004), por la que se estableció un grupo de trabajo encargado de presentar recomendaciones sobre las medidas prácticas que habrían de imponerse contra las personas, los grupos y las entidades involucrados en actividades terroristas que no fuesen identificados por el Comité 1267, así como de considerar la posibilidad de establecer un fondo para indemnizar a las víctimas de actos de terrorismo.

Coordinación de las acciones contra el terrorismo dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas¹¹

Los Estados Miembros reciben asistencia en sus esfuerzos contra el terrorismo mediante la labor de diversos departamentos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), localizada en Viena, presta asistencia a los países en materia de legislación contra el terrorismo; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se ocupa de las cuestiones de desarrollo y gobernanza de trascendencia para la labor contra el terrorismo; el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) emprende actividades para prevenir el terrorismo nuclear y la Organización Mundial de la Salud (OMS) promueve medidas para hacer frente a la amenaza del bioterrorismo. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Marítima Internacional (OMI) se han estado ocupando de la cuestión de la seguridad de la aviación comercial y de los buques e instalaciones portuarias, respectivamente, durante decenios.

La *Estrategia Mundial contra el Terrorismo* (A/RES/60/288) aprobada por los Estados Miembros el 8 de septiembre de 2006, constituye la plataforma común que aúna las actividades contra el terrorismo de los distintos órganos del sistema de las Naciones Unidas en un marco común, coherente y más enfocado en la lucha contra el terrorismo.

En su afán de asegurar esfuerzos coordinados y coherentes contra el terrorismo en todo el sistema de las Naciones Unidas, el Secretario General estableció el *Equipo Especial para la Lucha contra el Terrorismo* en julio de 2005. La estrategia mundial contra el terrorismo apoya la labor práctica que está realizando el Equipo Especial y acoge con beneplácito la intención del Secretario General de institucionalizarla. Actualmente, el equipo está conformado por nueve grupos de trabajo:

- Prevención y resolución de conflictos
- Lucha contra la radicalización y el extremismo que conducen al terrorismo

¹⁰ <http://www.un.org/spanish/sc/committees/1566/>

¹¹ <http://www.un.org/spanish/terrorism/cttaskforce.shtml>

AMENAZAS A LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES CREADAS POR ACTOS DE TERRORISMO

- Apoyo a las víctimas del terrorismo y la divulgación de su situación
- Prevención de los ataques con armas de destrucción en masa y respuesta a ellos
- Lucha contra la financiación del terrorismo
- Lucha contra el uso de Internet con fines terroristas
- Facilitación de la aplicación integrada de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo
- Fortalecimiento de la protección de los objetivos vulnerables
- Protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo

Medidas para enfrentar al Terrorismo

Un primer paso a tener en cuenta a la hora de enfrentar al terrorismo es comprender que se trata de una lucha de alcance global, en la cual deben respetarse la ley, los derechos humanos y el propio Estado de derecho. Esto es fundamental si recordamos que este fenómeno ha sido identificado como crimen de lesa humanidad, que atenta contra el primero y más fundamental de los derechos humanos que es el derecho a la vida.

Para llevar adelante esta lucha se pueden seguir básicamente dos caminos. El primero - que es sobre el que más trabaja el Consejo de Seguridad - tiene que ver con *el arreglo pacífico de las controversias* (en oposición al terrorismo que se aprovecha de las mismas y de la intolerancia); o bien la aplicación de medidas que *no impliquen el uso de la fuerza* (sanciones económicas, políticas, militares, diplomáticas, jurídicas), ambas alternativas apuntadas a la prevención de los actos terroristas y al desmantelamiento de los grupos que llevan a cabo tales actos.

Una segunda opción consiste en el *uso de la fuerza*, a través del amparo del derecho inmanente a la *legítima defensa* individual o colectiva, con el cual se concibe al acto terrorista como una acción militar directa y los culpables deben ser castigados en represalia. El ejemplo más claro fue la “guerra contra el terrorismo” emprendida por EE.UU. luego de los ataques sufridos el 11 de septiembre de 2001.

Sin embargo, antes que nada es sumamente necesario que la comunidad internacional de la mano del Consejo de Seguridad, en colaboración con la Asamblea General, logre arribar a una *definición precisa y consensuada de terrorismo*. Esta palabra se encuentra política y emocionalmente cargada, lo que dificulta el acuerdo de una conceptualización clara y concisa. El aforismo a menudo repetido que el terrorista es un luchador por la libertad indica la dificultad para definir legalmente el término terrorismo internacional. Esta situación ha ocasionado ciertas discrepancias entre países árabes y Occidente. Esto puede verse al examinar el artículo 1 y 2 de la Convención de la Organización de la Conferencia Islámica (OIC) sobre la lucha contra el terrorismo internacional. El primer artículo establece una definición de terrorismo convencional: “...cualquier acto de violencia o amenaza, prescindiendo de sus motivaciones o intenciones, perpetrado con el objetivo de llevar a cabo un plan criminal individual o colectivo con el fin de aterrorizar a la gente o amenazarla con

causarle daño o poner en peligro su vida, honor, libertad, seguridad, derechos...". Mientras que el segundo dice: "La lucha de los pueblos, incluida la lucha armada contra el invasor extranjero, la agresión, el colonialismo y la hegemonía, que persigue la liberación y la autodeterminación de acuerdo con los principios del derecho internacional no se considerará un crimen terrorista". Este último artículo difiere claramente de la postura que tienen los países occidentales al respecto. Asimismo, estas divergencias han obstaculizado la celebración de un Convenio Global sobre Terrorismo Internacional, cuyas negociaciones en el seno de la Asamblea General se encuentran actualmente estancadas.

Es claro que en el convulsionado tiempo actual, la comunidad internacional no puede seguir manteniendo postura tan vaga y desarticulada sobre un tema que apremia por su severidad y urgencia. Será responsabilidad de los Estados miembros de Naciones Unidas implementar las recomendaciones del Secretario General para torcer el largo brazo del terrorismo y ganar la pulseada.

Disparadores:

- **Terrorismo nuclear;**

El temor de que grupos terroristas puedan hacerse con armas nucleares se ha incrementado en los últimos años, convirtiéndose en uno de los principales peligros para la paz y seguridad internacionales. El riesgo de proliferación y pérdida de dichos materiales también está aumentando. Según estadísticas del Organismo Internacional de Energía Atómica, entre 1993 y 2008, se registró un total de 1.500 casos confirmados de robo, pérdida y posesión no autorizada de materiales nucleares u otros radiactivos en el mundo. Ante esta situación, los Estados Miembros deberán tratar de establecer nuevas medidas a fin de reforzar la capacidad de los Estados para prevenir la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores.

- **Narcoterrorismo y Gobernabilidad;**

Los crecientes vínculos entre el terrorismo con el narcotráfico y el crimen organizado ponen en peligro hoy la gobernabilidad de muchos países, principalmente en América Latina y en el norte de África. Teniendo en cuenta los Objetivos del Desarrollo del Milenio, la *gobernabilidad democrática* está íntimamente relacionada con el *desarrollo humano, la paz y la seguridad internacionales*. El 9 de diciembre de 1994, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconocía en una Declaración su preocupación "por los crecientes y peligrosos vínculos entre grupos terroristas y traficantes de drogas y sus bandas paramilitares, que han recurrido a todo tipo de violencia, poniendo así en peligro el orden constitucional de los Estados y violan los derechos humanos básicos". Por ello, se deberían implementar medidas eficaces tendientes a fortalecer la democracia en el mundo y sus instituciones, para enfrentar las alianzas narcoterroristas.

- **Financiamiento del terrorismo;**

Existen una gran variedad de actividades que posibilitan el mantenimiento económico del terrorismo: el crimen transnacional organizado, narcotráfico, venta ilegal de armas, tráfico ilegal de material nuclear, químico y/o biológico, tráfico ilegal de órganos, niños, etc. Por tal motivo, es fundamental establecer fuertes medidas contra el blanqueo de dinero y para el congelamiento de los fondos de grupos terroristas o Estados que los apoyen.

- **Legislación nacional e internacional;**

La eficacia de cualquier sistema jurídico internacional depende del grado de cumplimiento y de apoyo de los Estados. Las Naciones Unidas están promoviendo enérgicamente la ratificación y aplicación de los convenios vigentes. No sólo vigila que tenga lugar la aplicación de los tratados por parte de los Estados Miembros, sino que programas como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) prestan asistencia jurídica práctica a los países para orientarlos sobre la mejor manera de incorporar en su legislación nacional las disposiciones de los tratados. Las reglamentaciones nacionales deberían tener en cuenta medidas para impedir el asilo político a terroristas, el problema de la distinción entre refugiados y terroristas, el problema de los controles fronterizos, la jurisdicción internacional y el procesamiento y enjuiciamiento de los responsables de los actos terroristas.

- **El terrorismo y los conflictos regionales de baja intensidad;**

El terrorismo se vincula a menudo con la intolerancia y los conflictos armados. Pensar en medidas preventivas que alivien las crisis e impidan que los conflictos armados se desarrollen o extiendan, podrían reducir la probabilidad de que se perpetren actos terroristas relacionados con esos conflictos.

Conclusión

"El terrorismo afecta a todas las naciones – grandes y pequeñas, ricas y pobres. Se cobra víctimas entre seres humanos de todas las edades, ingresos, culturas y religiones. Atenta contra todo aquello con lo que se identifican las Naciones Unidas. La lucha contra el terrorismo es nuestra misión común." Ban ki-monn

Tras el fin de la Guerra Fría, varios analistas internacionales auguraban una nueva era en la historia de la humanidad. En un ambiente cargado de optimismo, el politólogo norteamericano Francis Fukuyama aseguraba que la historia humana como lucha de ideologías había terminado, dando inicio a un mundo basado en la política y economía neoliberal. El fin de la historia significaría el fin de las guerras y las revoluciones sangrientas, los hombres satisfacen sus necesidades a través de la actividad económica sin tener que arriesgar sus vidas en ese tipo de batallas. Pero los acontecimientos posteriores refutaron dicha tesis. La humanidad atraviesa hoy en día una etapa delicada. Nuevas amenazas ponen en peligro la paz y seguridad internacionales. Entre ellas encontramos la más importante, el terrorismo. Este fenómeno - que continúa haciéndose de víctimas todas las semanas - encarna una violencia sin límites que amenaza el entendimiento entre las naciones, el mantenimiento de la seguridad mundial e, incluso, la viabilidad misma de los regímenes democráticos.

El terrorismo es un flagelo que afecta a todos y cada uno de los habitantes de este mundo. Y el hecho más grave es que se vulnera los derechos fundamentales de poblaciones civiles, por lo cual requiere un plan de acción urgente, ejecutado con compromiso y eficacia.

"El desafío que se nos plantea es evidente: debemos tomar medidas colectivas y concertadas para impedir que el terrorismo amenace la existencia de la humanidad". Ban ki-monn.