

**LA INCLUSIÓN DEL TERRORISMO ENTRE LOS  
CRÍMENES INTERNACIONALES PREVISTOS EN EL  
ESTATUTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL.  
(Una propuesta del Colectivo de Víctimas del Terrorismo  
en el País Vasco, COVITE, para la Conferencia de  
Revisión del Estatuto de la Corte Penal Internacional)**

**VALENTÍN BOU FRANCH**

**CARLOS FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ**

© MINIM agència edicions

*LA INCLUSIÓN DEL TERRORISMO ENTRE LOS CRÍMENES INTERNACIONALES PREVISTOS EN EL ESTATUTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL.  
(Una propuesta del Colectivo de Víctimas del Terrorismo en el País Vasco, COVITE, para la Conferencia de Revisión del Estatuto de la Corte Penal Internacional)*

1ª edición, MINIM agencia ediciones, 2009

ISBN: 84-96033-89-9

Depósito legal: V-977-2009

*Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios para quienes reprodujeren, plagiaran, distribuyeren o comunicaren públicamente, en todo o en parte una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva comunicación.*

Edita y distribuye:

**MINIM agencia edicions**  
Burriana, 40  
ediciones@minimagencia.es  
Tel. 963 819 692

Impresión:

**Artes Gráficas MEZGO, S.L.**  
Eduardo Boscá, 7  
imprensa@imprentamezgo.com  
Tel. 963 370 397

## ÍNDICE

COVITE. El largo camino contra la impunidad. Por una Justicia universal, también para los crímenes de terrorismo .....	1
COVITE. The long way against impunity. For a universal Justice, also for the crimes of terrorism .....	5
COVITE. Le long chemin contre l'impunité. Pour une justice universelle, et aussi pour les crimes du terrorisme .....	9
A. Resolución E, aprobada por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional.....	13
B. Resolution E, adopted by the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court.....	15
C. Résolution E, adoptée par la Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une Cour criminelle internationale .....	17
I. LA ACCIÓN INTERNACIONAL PARA COMBATIR EL TERRORISMO.....	19
A. El precedente de la Sociedad de las Naciones.....	19
B. La acción de la Asamblea General de las Naciones Unidas contra el terrorismo .....	20
C. La acción del Consejo de Seguridad contra el terrorismo .....	29
D. Los tratados sectoriales de ámbito universal sobre el terrorismo .....	53
E. Los instrumentos regionales sobre el terrorismo .....	63
II. EL ESTATUTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL Y EL CRIMEN INTERNACIONAL DE TERRORISMO .....	77
A. El crimen internacional de terrorismo en la negociación del Estatuto de la Corte Penal Internacional .....	77
A.1. Los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional sobre un Proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad.....	77

A.2. Los trabajos preparatorios de la Conferencia de Roma: el Comité <i>ad hoc</i> y el Comité Preparatorio .....	82
A.3. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional .....	83
B. Los crímenes internacionales en el Estatuto de la Corte Penal Internacional .....	86
B.1. El alcance de la competencia procesal de la Corte Penal Internacional.....	86
B.2. Las características de los crímenes internacionales en el Estatuto de la Corte Penal Internacional .....	102
III. PROPUESTAS DE ENMIENDA PARA LA CONFERENCIA DE REVISIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL .....	117
A. Explicación .....	117
B. Texto de las propuestas de enmienda .....	120
III. PROPOSED AMENDMENTS FOR THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT’S REVIEW CONFERENCE.....	123
A. Explanation.....	123
B. Text of the proposed amendments.....	126
III. PROPOSITIONS D’AMENDEMENT DIRIGEE A LA CONFERENCE DE REVISION DE LA COUR PENALE INTERNATIONALE.....	129
A. Fondamentation .....	129
B. Texte des propositions d’amendement .....	132

## **COVITE**

**El largo camino contra la impunidad.**

**Por una Justicia universal,  
también para los crímenes de terrorismo.**

El Colectivo de Víctimas del Terrorismo en el País Vasco (COVITE) es una asociación de víctimas de distintos grupos terroristas que han actuado en el País Vasco, principalmente ETA. COVITE nació en 1998 para denunciar años de abandono institucional y reivindicar su voz y su derecho a la Justicia democrática. COVITE trabaja por restaurar un relato verdadero para las víctimas que cuente la realidad personal y social de los afectados por la lacra terrorista, contra el olvido y la impunidad. COVITE aparece en la esfera social vasca para poner nombre e historia a cientos de víctimas que han vivido su existencia desde la marginación y el anonimato. COVITE nace para proclamar la injusticia profunda de toda acción terrorista, independientemente de la coartada ideológica en la que se base y, por lo tanto, para dignificar a las víctimas mostrando su inocencia. COVITE apela a su derecho a discutir y defender principios y estrategias políticas relacionadas con la defensa de sus reivindicaciones, especialmente el derecho de toda víctima a la Justicia.

A lo largo de más de diez años de trabajo, COVITE ha constatado que todos los temas relacionados con la Justicia son los que más unen a las víctimas del terrorismo y más desasosiego les producen, independientemente de la autoría terrorista, de la época o de la zona geográfica donde se haya producido el crimen. COVITE, junto a otras asociaciones de víctimas españolas, en especial la Fundación de Víctimas del Terrorismo, trabaja para eliminar espacios de impunidad a los terroristas y colabora con los poderes del Estado en mejorar las leyes que en este ámbito evolucionan con este objetivo, aportando su granito de arena desde el conocimiento real de las situaciones, vivencias y necesidades de las víctimas.

Nos enfrentamos a una cuestión de tipo moral, que va más allá de lo estrictamente jurídico. En el momento de escribir esta introducción, el Código Penal español recoge la prescripción de los crímenes de terrorismo a los veinte años de su

comisión, aunque se ha presentado una iniciativa parlamentaria y una proposición gubernamental con el objetivo de que los crímenes de terrorismo no prescriban.

ETA, última banda terrorista europea, lleva en activo cincuenta años, más años que la dictadura de Franco. En estos mismos momentos, decenas de casos sin resolver, de los años setenta y ochenta principalmente, nos ofrecen la certeza de que existen muchas víctimas del terrorismo españolas que no han recibido ningún tipo de información sobre la situación jurídico-penal de sus victimarios, sobre la situación procesal del atentado que les victimizó, en lo que supone una vulneración o conculcación permanente de un derecho humano y democrático fundamental: el derecho a la Justicia.

Cuando una víctima superviviente de cualquier violencia intencionada es capaz de superar determinadas fases de recuperación física y psicológica, puede comprobar que uno de los aspectos que más ha podido cambiar en su previa percepción y visión del mundo es la pérdida general de confianza en la condición humana. Esa misma condición humana es la que ha llegado finalmente a agredirle, a asesinar a un ser querido o la que ha violentado intencionalmente la existencia de un semejante. La fe en la Administración de Justicia que profesa toda víctima trata en el fondo de recomponer su relación resquebrajada con esa referida condición humana.

Para las víctimas del terrorismo, si el dolor no prescribe, el crimen tampoco debería hacerlo. Las víctimas del terrorismo específicamente sufren un proceso de victimación añadida desde el momento en que, en muchos casos, el motivo del ataque sufrido se aleja de la mera existencia individual de la propia víctima, lo cual deshumaniza aún más la acción violenta primaria. El carácter totalitario del terrorista se ve significado en su desprecio por lo individual frente a la supuesta supremacía de lo colectivo, que se concreta en un marco de justificación y exaltación permanente que retarda, o en tantos casos impide, la mejora de las secuelas. Esto, que para demasiados ojos se constituye en un atenuante, debería tornarse en agravante moral. A su vez, el terrorismo extorsiona y amenaza a grandes sectores de una población a través de la ejecución de una violencia ejemplarizante y selectiva. De este modo, y a través del asesinato individual, el terrorista logra extender el miedo, el terror y la amenaza entre una parte importante de los componentes de una misma sociedad. Este carácter ejemplarizante y expansivo es el que llega a revelar una carga delictiva mayor, ya que si bien toda la humanidad no es la atacada y perseguida, sí lo es un porcentaje amplio de habitantes de una misma sociedad, ya sea por razones ideológicas, étnicas, políticas o

religiosas, lo que para cada vez más expertos empieza a considerarse también un proceso de macrovictimación.

De otra parte, el terrorismo también intenta socavar desde su interior los sistemas, las organizaciones, las sociedades y los Estados que poseen un asentado carácter democrático. Lo que los terroristas no pueden conseguir de forma participativa y democrática se transforma en objetivo vinculado al terror. Y si en su momento se pudo llegar a consensuar determinadas figuras jurídicas dentro del Derecho Internacional, concebidas como crímenes contra la Humanidad o de lesa humanidad, ha sido, sin duda, desde el lado de los que lograron durante el siglo pasado vencer y derrotar a los proyectos totalitarios.

Estos tres componentes citados conforman a los crímenes de terrorismo como singularmente reprobables: por una lado, la acción ejemplarizante que ataca a amplios sectores de la población; por otro, la deshumanización objetiva de la víctima y de la vida humana consideradas como simples medios ante un supuesto logro colectivo de carácter superior; y, por último, el intento de socavar estructuras y sociedades humanas de carácter democrático, acercan al terrorismo a la condición de crimen contra la Humanidad.

La discusión de esta consideración del terrorismo por parte de los Estados dentro del Tratado de Roma se observa, cuando menos, necesaria a tenor de la persistencia universalizada del terrorismo en estos inicios de siglo. Sin duda, las precisiones jurídicas, por muy complicado que sea lograr decisiones consensuadas, deberán ser valoradas, analizadas y estudiadas aunque sólo sea por una simple consideración hacia las víctimas internacionales del terror.

COVITE, de la mano de dos expertos, Carlos Fernández de Casadevante y Valentín Bou, Catedráticos de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Rey Juan Carlos y en la Universidad de Valencia, respectivamente, y con el apoyo de la Fundación de Víctimas del Terrorismo, se ha embarcado en el objetivo de conseguir que la Corte Penal Internacional incluya al terrorismo entre los supuestos de crímenes internacionales dentro de su jurisdicción. Hemos pretendido argumentar, propiciar un debate, buscar apoyos gubernamentales y no gubernamentales para un fin que nos parece loable y que daría mucha paz a muchas víctimas del terrorismo y se convertiría en un logro de la protección internacional de los derechos humanos. Este camino nos parece coherente con la conciencia mundial contra el terrorismo, con las expresiones cada vez más extendidas de rechazo que provocan, al

igual que los crímenes singularmente reprobables de genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión. A este respecto, ha habido avances internacionales, insuficientes pero significativos: declaraciones inequívocas sobre de la naturaleza abominable de los crímenes de terrorismo. En el año 2006, el Secretario General de Naciones Unidas en su informe anual titulado “Unidos contra el terrorismo” señaló que “las Naciones Unidas deben proyectar un mensaje claro e inmutable basado en el principio de que el terrorismo es inaceptable cualesquiera que sean las causas que pretenda defender, cualesquiera sean las injusticias a las que afirmen responder, el terrorismo no puede justificarse”.

Las ventajas de incluir a los crímenes de terrorismo dentro de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional son múltiples: evitaría la impunidad; garantizaría la imprescriptibilidad de los crímenes de terrorismo; garantizaría el derecho de las víctimas a que se haga justicia y a que se aplique el Derecho; se reforzaría la posición y el papel internacional de las víctimas, que repetidamente en los congresos internacionales que les han unido se han posicionado a favor de esta reivindicación.

Somos conscientes de la dimensión del reto. Sabedores de que los tiempos de la Historia soplan a nuestro favor. El terrorismo no es tan solo un fenómeno local que pervierte las reglas del juego democrático y deja desposeídas de derechos a sus víctimas individualmente. La delincuencia terrorista aqueja a toda la Comunidad Internacional, se presenta como uno de los principales problemas de seguridad de la convivencia libre. Las víctimas del terrorismo han rechazado la venganza, asumen en su fuero interno el amparo imperfecto de las leyes, de los tribunales y del sistema judicial, desde la crítica y la necesidad de mejora universal en aras de una justicia universal que las proteja y las reconozca en la dimensión profunda de su victimación.

COVITE

## COVITE

**The long way against impunity.  
For a universal Justice,  
also for the crimes of terrorism.**

The Collective of Victims of Terrorism in the Basque Country (COVITE) is an association of victims of different terrorist groups that have operated in the Basque Country, mainly ETA. COVITE was born in 1998 to denounce years of institutional neglect and to vindicate their voice and their right to democratic justice. COVITE works to restore a true story for the victims, explaining the personal and social reality of those affected by the scourge of terrorism against the forgetfulness and impunity. COVITE appears in the Basque social sphere to put name and history to hundreds of victims who live their life in the marginalization and anonymity. COVITE was born to proclaim the deep injustice of any terrorist action, regardless of the ideological alibi on which it is based and, therefore, to dignify the victims showing their innocence. COVITE appeals to its right to defend and discuss principles and political strategies related to the defence of their claims, especially the right of all the victims to Justice.

For over ten years of work, COVITE found that all issues related to justice are both those that bind most closely all the victims of terrorism and those that more uneasiness produces to them, regardless of terrorist authorship, of the time or the geographical area where the crime occurred. COVITE, along with other Spanish associations of victims of terrorism, especially the Victims of Terrorism Foundation, works to eliminate areas of impunity for terrorists and is working with governmental branches to improve the evolving legislation in this field towards this goal, contributing in its own capability from the actual knowledge of the situations, experiences and necessities of the victims.

We face a moral issue that goes beyond what is strictly legal. At the time of writing this introduction, the Spanish Criminal Code provides for the prescription of crimes of terrorism after twenty years of their commission, although both a parliamentary and a governmental proposal have been submitted in order to exclude crimes of terrorism from prescription.

ETA, the last European terrorist gang, has been active during fifty years, longer than Franco's dictatorship. At this very moment, dozens of unresolved cases that took

place mainly in the seventies and eighties, give us the certainty that there are many Spanish victims of terrorism who have not received any information on the legal criminal status of their perpetrators, on the procedural situation of the attack that victimized them, which is in breach or in violation of a fundamental human and democratic right: the right to Justice.

When a surviving victim of any intentional violence is able to overcome certain stages of physical and psychological recovery, the victim verifies that one of the aspects that most has been able to change in their previous perceptions and vision of the world is the general loss of confidence in the human condition. It is the very human condition that has finally come to attack them, to assassinate a loved person or who has intentionally violated the existence of a fellow man or woman. The faith in the Administration of Justice that all the victims profess at the end is no more than an attempt to reconstruct the cracked relationship with the aforementioned human condition.

For the victims of terrorism, if the pain does not prescribe, the crime would not have either to do it. The victims of terrorism are specifically undergoing a process of added victimization as, in many cases, the reason for the attack they suffered is far away from the mere individual existence of the own victim, a factor that further dehumanizes the primary violent action. The totalitarian character of the terrorist is concentered in his contempt for the individual against the supposed supremacy of the collective, that takes shape in a framework of permanent justification and glorification that slows down, or in so many cases prevents, the improvement of the sequels. This, that for too many eyes constitute a mitigating factor, should develop into a moral aggravating circumstance. In turn, terrorism threatens and extorts large segments of a population through the implementation of an exemplary and selective violence. Thus, through individual assassinations, the terrorist succeeds in spreading fear, terror and threat among an important part of the components of a single society. This exemplary and expansive character is the feature that best reveals a greater criminal load, since while the entire humanity is not attacked and persecuted, at least a large percentage of people in a society is in fact attacked and persecuted, either for ideological, ethnic, political or religious reasons, a feature that more experts each time begin to consider as a process of macro-victimization.

On the other hand, terrorism also tries to undermine from their interior the systems, organizations, societies and States that enjoy an established democratic

character. What the terrorists can not get through a participatory and democratic way becomes an aim linked to terror. And if at a time it was possible to reach consensus on certain legal concepts in international law, conceived as crimes against humanity, this has been done, without doubt, from the side of those who over the past century won and defeated totalitarian projects.

These three mentioned components conform the crimes of terrorism as singularly reprehensible crimes: on the one hand, the exemplary action that attacks large segments of the population, on the other hand, the objective dehumanization of the victim and of human life considered as a simple means to reach a collective achievement of a presumed superior character and, finally, the attempt to undermine human and democratic structures and societies bring terrorism closer to the status of crimes against humanity.

The discussion of this perception of terrorism by States Parties to the Treaty of Rome is seen, at least, necessary in accordance with the universal persistence of terrorism at the beginning of this century. Without doubt, the legal precisions, no matter how complicated it is to achieve decisions by consensus, must be assessed, analyzed and studied if only for a simple consideration for the international victims of terror.

COVITE, together with two experts, Carlos Fernandez of Casadevante and Valentín Bou, Professors of Public International Law and International Relations at the University King Juan Carlos and the University of Valencia, respectively, and with the support of the Victims of Terrorism Foundation, has embarked on achieving the International Criminal Court to include terrorism among the cases of international crimes within its jurisdiction. We have tried to argue, foster discussion, look for government and non-government support to reach an aim that seems to us praiseworthy and that it would give much peace to many victims of terrorism and become an achievement for the international protection of human rights. This seems consistent with the world-wide conscience against terrorism, with the increasingly widespread expressions of rejection caused by terrorism, as much as other singularly reprehensible crimes like genocide, crimes against humanity, war crimes and the crime of aggression. In this regard, there have been international developments, insufficient but relevant advances: unequivocal statements on the heinous nature of the crimes of terrorism. In 2006, the United Nations Secretary General in his annual Report entitled "United against terrorism" pointed out that "the United Nations must project a clear and immutable message based on the principle that terrorism is unacceptable whatever are

the pretended causes to defend, regardless of the injustices that they try to respond, terrorism can not be justified".

The advantages to include the crimes of terrorism within the jurisdiction of the International Criminal Court are multiple: it would avoid impunity, it would guarantee the non-applicability of statute of limitations for the crimes of terrorism, it would ensure the right of victims to the application of Justice, it would reinforce the international position and role of victims, who repeatedly at international conferences that have joined them have positioned in favour to support this claim.

We are aware of the dimension of the challenge. We know that the times of history are blowing in our favour. Terrorism is not just a local phenomenon that perverts the democratic rules and leave their individual victims dispossessed of rights. Crimes of terrorism afflicts the entire international community, it is one of the major security problems for the free co-existence. The victims of terrorism have rejected the vengeance, assuming the imperfect protection of laws, courts and the judicial system from a critical perspective and the need for international improvement of a universal justice that recognizes and protects them in the deep dimension of their victimization.

COVITE

## **COVITE**

### **Le long chemin contre l'impunité. Pour une justice universelle, et aussi pour les crimes du terrorisme.**

Le collectif de victimes du Terrorisme au Pays Basque Espagnol (COVITE), est une association de victimes des différents groupes terroristes qui ont été actifs au Pays Basque Espagnol, notamment ETA. COVITE naît en 1998 pour dénoncer les années d'abandon institutionnel, faire entendre sa voix et revendiquer son droit à la Justice démocratique. COVITE travaille pour restituer la vraie histoire des victimes à fin de raconter la réalité personnelle et sociale de ceux qui sont touchés par le fléau terroriste, contre l'oubli et contre l'impunité. COVITE apparaît dans l'entourage social basque pour mettre un nom et une histoire aux centaines de victimes qui ont vécu leur existence dans la marginalisation et dans l'anonymat. COVITE est né pour dénoncer la profonde injustice de toute action terroriste, indépendamment du cadre idéologique dans lequel elle se base, et par conséquent, pour rendre la dignité aux victimes en montrant leur innocence. COVITE fait appel au droit à débattre et à défendre les principes et les stratégies politiques qui sont en relation avec la défense de leurs revendications, en particulier le droit que possède toute victime à la Justice.

Depuis plus de dix ans de travail, COVITE a remarqué que tous les sujets qui ont un rapport avec la Justice sont ceux qui unissent le plus les victimes du terrorisme et ceux qui leur produisent le plus d'inquiétude, indépendamment de l'auteur terroriste, de l'époque ou de la zone géographique où a eu lieu le crime. COVITE, conjointement à d'autres associations de victimes espagnoles, en particulier la Fondation des Victimes du Terrorisme, lutte à fin de supprimer les espaces d'impunité des terroristes et collabore avec les pouvoirs de l'Etat dans le but d'améliorer les lois qui évoluent dans ce champ, en apportant son grain de sable avec la connaissance réelle des situations, expériences et nécessités des victimes.

Nous sommes face à une problématique de type morale qui va au-delà de ce qui est strictement juridique. Dans l'état actuel de cette introduction, le Code Pénal espagnol établit la prescription des crimes du terrorisme vingt années après leur perpétration, bien qu'une initiative parlementaire et une proposition gouvernementale aient été proposées afin que les crimes du terrorisme ne prescrivent pas.

ETA, dernière bande terroriste européenne, est en activité depuis déjà cinquante ans, plus longève que la dictature de Franco. Actuellement, des dizaines de cas sans résoudre, datant principalement des années soixante-dix et quatre-vingt, nous font remarquer qu'il existe de nombreuses victimes espagnoles du terrorisme qui n'ont jamais reçu d'information au sujet de la situation juridico pénale de leurs victimes et non plus aucune sorte d'information concernant la procédure juridique de l'attentat qui a fait d'elles des victimes, ce qui par conséquent suppose une violation ou une infraction permanente d'un droit humain et démocratique fondamental: le droit à la Justice.

Quand une victime qui survie à quelconque acte violent intentionné est capable de surmonter certaines phases particulières de récupération physique et psychologique, on peut alors s'apercevoir que l'un des aspects qui a subi une nette modification dans sa façon de voir et d'analyser son entourage c'est le manque de confiance envers la condition humaine. C'est cette même condition humaine qui a fini par l'attaquer, par assassiner un être cher ou qui a semé la terreur dans la vie d'un simple citoyen. C'est la foi que toute victime possède envers l'Administration de Justice ce qui l'aide à rétablir sa liaison fissurée avec cette condition humaine.

Pour les victimes du terrorisme, si la douleur ne prescrit pas, il doit en être de même pour le crime. Particulièrement les victimes du terrorisme souffrent un processus de victimisation ajouté dès le moment où, dans la plupart des cas, l'intention réelle de l'agression soufferte s'éloigne de la simple existence individuelle de la victime, ce qui déshumanise encore plus l'action violente primaire. Le caractère totalitaire du terroriste est mis en relief à travers son mépris envers l'individualité face à la prétendue suprématie du collectif, celle-ci se concrétise dans un état de justification et d'exaltation continuelle qui ralentit, et dans un grand nombre de cas empêche l'amélioration des séquelles. Ce qui pour beaucoup constitue un atténuant, devrait en fait être considéré une offense morale aggravante. À son tour le terrorisme extorque et menace de grands secteurs d'une société à travers une violence exemplaire et sévère. De cette façon, c'est à travers l'assassinat sélectif que le terroriste parvient à répandre la peur, la terreur et la menace parmi une grande partie des membres d'une même société. Ce caractère exemplaire et expansif nous découvre une grande charge délictuel, car même si toute l'humanité n'est pas sous-entendue d'être attaquée et persécutée, c'est le cas d'un grand pourcentage des habitants d'une même société, soit pour des raisons idéologiques, ethniques, politiques ou religieuses, ce qui pour de plus en plus d'experts en la matière est considéré un processus de macro victimisation.

D'autre part, le terrorisme cherche aussi à miner dès l'intérieur, les systèmes, les organisations, les sociétés et les États qui possèdent un solide profil démocratique. Ce que les terroristes ne peuvent pas obtenir de manière participative et démocratique devient un objectif clairement lié à la terreur. Et si à une certaine époque on a pu arriver à un consensus pour certaines figures juridiques dans le domaine du droit International, conçues en tant que crimes contre l'Humanité, c'est seulement en étant parmi ceux qui ont pu réussir au cours du siècle passé à vaincre et à faire échouer les projets totalitaires.

Ces trois composants ci-dessus cités rendent les crimes du terrorisme singulièrement répréhensibles: d'une part, l'action exemplaire qui vise à de nombreux secteurs de la population, d'autre part, la déshumanisation objective de la victime et de la vie humaine considérées comme de simples moyens face à une supposée réussite collective de caractère supérieure; et en dernier lieu, le dessein de miner les structures et les sociétés humaines à caractère démocratique, font du terrorisme un état de crime contre l'Humanité.

Le débat de cette considération du terrorisme de la part des États du Traité de Rome, nous oblige à le tenir en compte dû au fait de l'universalité persistante du terrorisme dans ce début du siècle. Sans doute, les précisions juridiques, même s'il est très compliqué d'obtenir des décisions sous consensus, devraient être évaluées, analysées et étudiées ne serait-ce que par considération envers les victimes internationales de la terreur.

COVITE, avec l'aide de deux experts, Carlos Fernández de Casadevante y Valentín Bou, professeurs agrégés de Droit International Public et Relations Internationales à l'Université "Rey Juan Carlos" et à l'Université de Valencia, respectivement, et avec le soutien de la Fondation des Victimes du Terrorisme s'est engagé dans le but d'obtenir que la Cour Pénale Internationale parvienne à inclure le terrorisme parmi les crimes internationaux dans sa juridiction. Nous avons prétendu argumenter, rendre possible ce débat, chercher des appuis gouvernementaux et non gouvernementaux pour une finalité qui nous semble louable et qui restituera une grande paix pour beaucoup de victimes du terrorisme et deviendrait un succès dans le domaine de la protection internationale des droits humains. La voie que nous avons choisie nous semble cohérente avec la conscience mondiale contre le terrorisme, avec les manifestations de répulsion de plus en plus nombreuses qui ont lieu, ainsi que les crimes particulièrement blâmables de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les crimes d'agression.

D'ailleurs à ce sujet, des progrès internationaux ont eu lieu bien qu'insuffisants mais très révélateurs: des déclarations irréfutables sur le caractère abominable des crimes du terrorisme. En 2006, le Secrétaire Général des Nations Unies déclarait dans son rapport annuel intitulé "Unis contre le terrorisme", que "les Nations Unies doivent lancer un message clair et inaltérable fondé sur le principe que le terrorisme est inacceptable quelles que soient les causes défendues, quelles que soient les injustices qu'il revendique, le terrorisme ne peut pas se justifier".

Le fait d'inclure les crimes du terrorisme dans la Juridiction de la Cour Pénal International offre de nombreux avantages: éviter l'impunité; garantir la non prescription des crimes du terrorisme; garantir le droit de toute victime à la justice et à l'application du droit; renforcer la place et le rôle international des victimes qui lors des congrès internationaux qui maintes fois les ont unit, ont défendu cette revendication.

Nous sommes conscients de la dimension du déficit. Nous savons que les nouveaux vents de l'histoire sont nos alliés. Le terrorisme n'est pas seulement un phénomène local qui pervertit les règles du jeu démocratique et individuellement dépouille les victimes de tout droit. La délinquance terroriste afflige toute communauté internationale, elle constitue un des principaux problèmes de sécurité de la libre coexistence. Les victimes du terrorisme ont rejeté la vengeance, elles assument dans leur conscience l'imparfaite protection des lois, des tribunaux et du système judiciaire, du point de vue de la critique et de la nécessité d'amélioration universelle dans l'intérêt d'une justice universelle qui les protège et leur restitue une profonde dimension de leur état de victime.

COVITE

**RESOLUCIÓN E, APROBADA POR LA CONFERENCIA  
DIPLOMÁTICA DE PLENIPOTENCIARIOS DE LAS NACIONES  
UNIDAS SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UNA CORTE PENAL  
INTERNACIONAL<sup>1</sup>**

*La Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional,*

*Habiendo aprobado el Estatuto de una Corte Penal Internacional,*

*Reconociendo que los actos terroristas, por quienquiera y dondequiera que sean perpetrados y cualesquiera que sean sus formas, métodos o motivos, constituyen graves crímenes de trascendencia para la comunidad internacional,*

*Reconociendo que el tráfico internacional de drogas ilícitas constituye un crimen muy grave que a veces desestabiliza el orden político, social y económico de los Estados,*

*Profundamente alarmada por la persistencia de estos flagelos, que constituyen graves amenazas a la paz y la seguridad internacionales,*

*Deplorando que no se haya podido llegar a un acuerdo sobre una definición generalmente aceptable de los crímenes de terrorismo y los crímenes relacionados con drogas para que quedaran comprendidos en la competencia de la Corte,*

*Afirmando que el Estatuto de la Corte Penal Internacional prevé un mecanismo de revisión que permite extender en el futuro la competencia de la Corte,*

*Recomienda que en una Conferencia de Revisión, de conformidad con el artículo 123 del Estatuto de la Corte Penal Internacional, se examinen los crímenes de terrorismo y los relacionados con las drogas con miras a llegar a una definición aceptable y a que queden comprendidos en la lista de crímenes de la competencia de la Corte.*

---

<sup>1</sup> A/CONF.183/10 (17 de julio de 1998): Acta Final de la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional. Hecho en Roma, el 17 de julio de 1998, p. 7-8.



**RESOLUTION E, ADOPTED BY THE UNITED NATIONS  
DIPLOMATIC CONFERENCE OF PLENIPOTENTIARIES ON THE  
ESTABLISHMENT OF AN INTERNATIONAL CRIMINAL COURT<sup>2</sup>**

*The United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the  
Establishment of an International Criminal Court,*

*Having adopted* the Statute of the International Criminal Court,

*Recognizing* that terrorist acts, by whomever and wherever perpetrated and whatever their forms, methods or motives, are serious crimes of concern to the international community,

*Recognizing* that the international trafficking of illicit drugs is a very serious crime, sometimes destabilizing the political and social and economic order in States,

*Deeply alarmed* at the persistence of these scourges, which pose serious threats to international peace and security,

*Regretting* that no generally acceptable definition of the crimes of terrorism and drug crimes could be agreed upon for the inclusion, within the jurisdiction of the Court,

*Affirming* that the Statute of the International Criminal Court provides for a review mechanism, which allows for an expansion in future of the jurisdiction of the Court,

*Recommends* that a Review Conference pursuant to article 123 of the Statute of the International Criminal Court consider the crimes of terrorism and drug crimes with a view to arriving at an acceptable definition and their inclusion in the list of crimes within the jurisdiction of the Court.

---

<sup>2</sup> A/CONF.183/10 (17 July 1998): Final Act of the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court. Done at Rome on 17 July 1998, p. 7-8.



**RESOLUTION E, ADOPTEE PAR LA CONFERENCE DIPLOMATIQUE  
DE PLENIPOTENTIAIRES DES NATIONS UNIES SUR LA CREATION  
D'UNE COUR CRIMINELLE INTERNATIONALE<sup>3</sup>**

*La Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une Cour criminelle internationale,*

*Ayant adopté le Statut de la Cour pénale internationale,*

*Reconnaissant que les actes terroristes, quels qu'en soient les auteurs, où qu'ils soient commis et quelles qu'en soient les formes, les méthodes et les motivations, sont des crimes graves qui concernent la communauté internationale,*

*Reconnaissant que le trafic international de drogues illicites est un crime d'une grande gravité, capable de fragiliser parfois l'ordre politique, social et économique des États,*

*Profondément alarmée par la persistance de ces fléaux qui sont un grave menace pour la paix et la sécurité internationales,*

*Regrettant de n'avoir pu dégager une définition généralement acceptable des crimes de terrorisme et des crimes liés à la drogue, qui auraient pu relever de la compétence de la Cour,*

*Affirmant que le Statut de la Cour pénale internationale prévoit un mécanisme de révision qui permet d'élargir ultérieurement la compétence de la Cour,*

*Recommande qu'une conférence de révision organisée conformément à l'article 123 du Statut de la Cour pénale internationale étudie le cas des crimes de terrorisme et des crimes liés à la drogue en vue de dégager une définition acceptable de ces crimes et de les inscrire sur la liste de ceux qui relèvent de la compétence de la Cour.*

---

<sup>3</sup> A/CONF.183/10 (17 juillet 1998): Acte Final de la Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une Cour criminelle internationale. Fait à Rome le 17 juillet 1998, p. 7-8.



## I. LA ACCIÓN INTERNACIONAL PARA COMBATIR EL TERRORISMO

### A. EL PRECEDENTE DE LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES

La historia de los esfuerzos internacionales para combatir el terrorismo<sup>4</sup> se caracteriza por el fracaso en adoptar un tratado internacional de ámbito universal y carácter global sobre este tema. Fracaso que, a su vez, se explica principalmente por la dificultad en alcanzar un acuerdo sobre una definición técnica del terrorismo. En su defecto, desde 1970 se ha seguido un enfoque consistente en adoptar tratados internacionales de ámbito universal, especializados en combatir manifestaciones puntuales del fenómeno terrorista<sup>5</sup>; o tratados internacionales de carácter global en combatir el terrorismo, aunque de ámbito regional<sup>6</sup>; así como en la adopción desde 1970 de un amplio abanico de Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas contra el terrorismo<sup>7</sup>, complementadas recientemente con la acción del Consejo de Seguridad<sup>8</sup>.

El único tratado internacional de ámbito universal y carácter global que se ha adoptado hasta la fecha contra el terrorismo es el Convenio, adoptado por la Sociedad de las Naciones en 1937, sobre la prevención y castigo del terrorismo<sup>9</sup>. Sin embargo, este Convenio de 1937 sólo recibió la ratificación de un único Estado, por lo que nunca llegó a entrar en vigor. No obstante, este Convenio de 1937 fue un tratado internacional de carácter global, que contenía una definición del terrorismo<sup>10</sup>; criminalizó diversos actos terroristas; estableció la obligación de introducir estos crímenes en los tratados de extradición; previó el principio de jurisdicción universal con carácter embrionario (*aut*

---

<sup>4</sup> Véase ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., Las actividades terroristas ante el Derecho Internacional contemporáneo, 2000, Madrid, Tecnos.

<sup>5</sup> Véase *infra*, el epígrafe I.D.

<sup>6</sup> Véase *infra*, el epígrafe I.E.

<sup>7</sup> Véase *infra*, el epígrafe I.B.

<sup>8</sup> Véase *infra* el epígrafe I.C.

<sup>9</sup> Su texto está reproducido en HUDSON, International Legislation, vol. 7, pp. 862 y ss.

<sup>10</sup> El artículo 1.2 del Convenio de 1937 definió al terrorismo como: “*criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons, or a group of persons or the general public*”. Esta definición del terrorismo ha tenido una gran influencia posterior. El párrafo tercero de la “Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional”, contenida en la Resolución 49/60, adoptada sin votación por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 9-XII-1994, y titulada “Medidas para eliminar el terrorismo internacional”, es del siguiente tenor: “Los actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos”.

*dedere aut iudicare*); reguló las armas de fuego; y criminalizó la falsificación de pasaportes.

## B. LA ACCIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA EL TERRORISMO

En la actividad de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la condena de los actos terroristas se remonta al año 1970, cuando la Asamblea adoptó una Resolución titulada “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. Esta Resolución fue el fruto de un intenso trabajo por codificar los “principios básicos del Derecho Internacional”<sup>11</sup>. En ella, se contienen dos menciones expresas al terrorismo. En primer lugar, dentro de los contenidos del “principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”, se afirmó que:

“Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado, o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos, cuando los actos a los que se hace referencia en el presente párrafo impliquen el recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza”.

En segundo lugar, al especificar los contenidos del “principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta”, la Asamblea General volvió a afirmar que:

“Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden. Todos los Estados deberán también abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado, y de intervenir en una guerra civil de otro Estado”.

En realidad, la Resolución 2625 (XXV) no supuso una condena específica de los actos de terrorismo, lo que no era evidentemente su objetivo. Significó, en definitiva, declarar que los actos de los Estados relacionados con el terrorismo (organizar, ayudar o apoyar, fomentar, financiar, instigar, participar y tolerar o consentir actividades

---

<sup>11</sup> Resolución 2625 (XXV), de 24-X-1970, último párrafo. Esta Resolución fue adoptada sin votación.

terroristas organizadas dentro de su territorio contra otro Estado) son contrarios al Derecho Internacional por violar dos “principios básicos de Derecho Internacional”.

Tras los atentados terroristas de Munich, la Asamblea General adoptó, por primera vez, el 18-XII-1972, una Resolución específicamente dedicada a los actos terroristas, en la que expresó “su profunda preocupación por los actos de violencia cada vez más frecuentes que ponen en peligro vidas humanas inocentes o causan su pérdida o comprometen las libertades fundamentales” (pár. 1) e instó a los Estados a que consagraran “su atención inmediata a buscar soluciones justas y pacíficas a las causas subyacentes que dan origen a dichos actos de violencia” (pár. 2). Con un carácter extremadamente tímido, en esta ocasión la Asamblea General sólo condenó “los actos de terrorismo cometidos por regímenes coloniales, racistas y extranjeros al negar a los pueblos su legítimo derecho a la libre determinación y a la independencia” (pár. 4).

Esta Resolución se dedicó no sólo a incentivar la adopción de medidas para eliminar el terrorismo internacional, sino también al estudio de sus causas subyacentes<sup>12</sup>. La cuestión del equilibrio entre, por un lado, las medidas apropiadas que se deben adoptar “con miras a lograr la eliminación pronta y definitiva del problema” del terrorismo y, por otro lado, el estudio de sus causas y motivación política, es quizás el aspecto más significativo del contexto en el que comenzaron a desarrollarse los esfuerzos por combatir el terrorismo internacional<sup>13</sup>. En las Naciones Unidas, el debate sobre este particular reveló la existencia tanto de un conflicto acerca de si el estudio de las causas subyacentes del terrorismo internacional debería ser una premisa para la adopción de acciones efectivas contra el mismo, como de una preocupación acerca de que, en ausencia de una definición del fenómeno terrorista, la lucha de los pueblos por su liberación nacional e independencia pudiera ser caracterizada como terrorismo<sup>14</sup>.

Otra característica constante de la lucha contra el terrorismo en las Naciones Unidas, que quedó plasmada ya en esta primera Resolución de su Asamblea General,

---

<sup>12</sup> Resolución 3034 (XXVII), de 18-XII-1972, adoptada sin votación. Esta Resolución se tituló: “Medidas para prevenir el terrorismo internacional que pone en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete las libertades fundamentales, y 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”.

<sup>13</sup> Véase, entre otros: WILLIAMS, S. A., “International Law and Terrorism: Age Old Problems, Different Targets”, *Canadian Yearbook of International Law*, 1988, pp. 87 y ss.

<sup>14</sup> El párrafo 3 de esta Resolución: “Reafirma el derecho inalienable a la libre determinación y a la independencia de todos los pueblos que se encuentran bajo regímenes coloniales y racistas o bajo otras formas de dominación extranjera y sostiene la legitimidad de su lucha, en particular la lucha de los movimientos de liberación nacional, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta y las resoluciones pertinentes de los órganos de las Naciones Unidas”.

fue el deseo y la necesidad de reforzar la colaboración internacional para combatir el fenómeno terrorista. Así, por un lado, la Resolución 3034 (XXVII) “invit(ó) a los Estados a que pasen a ser partes en las convenciones internacionales existentes que se refieren a los diversos aspectos del problema del terrorismo internacional” (pár. 5). Por otro lado, aunque la Asamblea General también invitó a los Estados Miembros a adoptar “medidas apropiadas en el plano nacional con miras a lograr la eliminación pronta y definitiva” del terrorismo (pár. 6), convencida no obstante de que la acción nacional resulta insuficiente para conseguir este objetivo, esta Resolución estableció un “Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional” (pár. 9). Este Comité Especial tuvo el doble mandato de examinar las observaciones que le hicieran los Estados Miembros, incluidas “propuestas concretas para encontrar una solución eficaz al problema” (pár. 7), así como de presentar sus propias “recomendaciones a los efectos de una posible cooperación internacional para la eliminación rápida del problema” (pár. 10).

Estas características de la acción de la Asamblea General en su lucha contra el terrorismo se repitieron al pie de la letra en las Resoluciones que la Asamblea General adoptó en los años inmediatamente posteriores<sup>15</sup>. Manteniendo en su totalidad estas características, en 1979 se amplió notablemente el ámbito de la acción internacional contra el terrorismo, como consecuencia de los trabajos del Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional<sup>16</sup>. Así, en su Resolución 34/145<sup>17</sup>, la Asamblea General por primera vez “conden(ó) inequívocamente todos los actos de terrorismo internacional que ponen en peligro vidas humanas o causan su pérdida, o comprometen las libertades fundamentales” (pár. 3).

Esta condena general del terrorismo internacional tuvo su reflejo en las medidas a tomar que “contribuyan a la gradual eliminación de las causas subyacentes del terrorismo internacional” (pár. 6). Así, en primer lugar, por lo que se refiere a las medidas unilaterales que debían adoptar todos los Estados, esta Resolución, para evitar la dimensión transfronteriza del fenómeno terrorista, exhortó a todos los Estados a cumplir “con la obligación que les impone el Derecho Internacional de abstenerse de

---

<sup>15</sup> Véanse las Resoluciones 31/102, de 15-XII-1976; y 32/147, de 16-XII-1977. Ambas Resoluciones, adoptadas sin votación, mantuvieron el mismo título que el de la Resolución 3034 (XXVII), de 18-XII-1972, ya comentada.

<sup>16</sup> Véase el documento A/34/37: “Informe del Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional”, publicado en NACIONES UNIDAS, Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 37.

<sup>17</sup> Resolución 34/145, de 17-XII-1979. Esta Resolución, adoptada sin votación, mantuvo el mismo título que las Resoluciones 3034 (XXVII), de 18-XII-1972; 31/102, de 15-XII-1976; y 32/147, de 16-XII-1977.

organizar o instigar actos de guerra civil o actos de terrorismo en otro Estado o de ayudar a cometerlos o participar en ellos, o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos” (pár. 7)<sup>18</sup>. Esta Resolución volvió a formular un llamamiento a todos los Estados que aún no lo hubieran hecho a que consideren la posibilidad de pasar a ser partes en los convenios internacionales vigentes relativos a los diversos aspectos del terrorismo internacional, si bien en esta oportunidad los concretó (pár. 8)<sup>19</sup>. También esta Resolución individualizó algunas de las medidas que todos los Estados deben tomar en el plano nacional “tendientes a la rápida y definitiva eliminación del problema del terrorismo internacional” (pár. 9)<sup>20</sup>.

En segundo lugar, por lo que se refiere al fortalecimiento de la colaboración internacional en la lucha contra el terrorismo, esta Resolución “inst(ó) a todos los Estados a que cooperen mutuamente en forma más estrecha, especialmente mediante el intercambio de información pertinente relativa a la prevención del terrorismo internacional, la lucha contra él, la concertación de tratados especiales o la

---

<sup>18</sup> Cabe recordar que este deber de los Estados ya se había formulado previamente en la Resolución 2625 (XXV), de 24-X-1970, titulada “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”.

<sup>19</sup> La Resolución 34/145 mencionó expresamente el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, firmado en Tokio el 14-IX-1963; el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya, el 16-XII-1970; el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23-IX-1971; y la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, aprobada mediante la Resolución 3166 (XXVIII), de 14-XII-1973, y adoptada sin votación. A partir de la Resolución 40/61, de 9-XII-1985, adoptada sin votación, se añadió a esta lista la Convención internacional contra la toma de rehenes, aprobada mediante la Resolución 34/146, de 17-XII-1979. Desde la Resolución 42/159, de 7-XII-1987, adoptada por 153 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención, también se menciona específicamente a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, aprobada en Viena el 3-III-1980. Desde la Resolución 44/29, de 4-XII-1989, adoptada sin votación, se añadieron tres nuevos convenios internacionales: el Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación internacional, firmado en Montreal el 24-II-1988; el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, hecho en Roma el 10-III-1988; y el Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, hecho en Roma el 10-III-1988. Desde la Resolución 51/210, de 17-XII-1996, adoptada sin votación, se añadió el Convenio sobre la marcación de los explosivos plásticos para los fines de detección, hecho en Montreal el 1-III-1991. Desde la Resolución 53/108, de 8-XII-1998, adoptada sin votación, se añadió el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, hecho en Nueva York el 15-XII-1997. Desde la Resolución 55/158, de 12-XII-2000, adoptada por 151 votos a favor, 0 en contra y 2 abstenciones, se añadió el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, hecho en Nueva York el 9-XII-1999. Desde la Resolución 60/43, de 8-XII-2005, se añadió el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, firmado en Nueva York el 13-IV-2005. Todos estos tratados internacionales serán comentados posteriormente.

<sup>20</sup> Estas medidas fueron: armonizar la legislación interna con los convenios internacionales; dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que hayan asumido; y evitar la preparación y organización en su territorio de actos terroristas dirigidos contra otros Estados.

incorporación en tratados bilaterales apropiados de cláusulas especiales, en particular respecto de la extradición o el enjuiciamiento de terroristas internacionales” (pár. 11). De forma más concreta, pidió a los Gobiernos que se pronunciasen “acerca de la necesidad de celebrar un convenio o convenios adicionales sobre el terrorismo internacional” (pár. 12).

En tercer y último lugar, esta Resolución no se olvidó de involucrar a las Organizaciones Internacionales en la lucha contra el terrorismo. Así, por un lado, respecto de la propia Organización de las Naciones Unidas, esta Resolución contiene un reconocimiento expreso, por primera vez, acerca de que el terrorismo puede constituir una amenaza a la paz y seguridad internacionales y provocar, en consecuencia, la aplicación de las medidas de sanción previstas en el Capítulo VII de la Carta<sup>21</sup>. También encargó al Secretario General de la ONU la preparación de una recopilación de las disposiciones pertinentes de la legislación nacional que se refieran a la lucha contra el terrorismo internacional (pár. 14). Finalmente, a los organismos especializados de la ONU y a las organizaciones regionales pertinentes les recomendó “que consideren la posibilidad de adoptar medidas para prevenir y combatir el terrorismo internacional dentro de sus esferas de competencia y regiones respectivas” (pár. 10).

La acción de la Asamblea General contra el terrorismo internacional en los años inmediatamente siguientes a la adopción de su Resolución 34/145 tuvo tres dimensiones importantes. En primer lugar, se introdujo en el orden del día un nuevo tema de trabajo titulado “Medidas que se han de adoptar contra las actividades nazis, fascistas y neofascistas y contra todas las formas de ideologías y prácticas totalitarias basadas en la intolerancia racial, el odio y el terror”<sup>22</sup>. En segundo lugar, se consolidaron todas las características de la acción internacional contra el terrorismo presentes en la Resolución

---

<sup>21</sup> “Reconoce que, a fin de contribuir a la eliminación de las causas y del problema del terrorismo internacional, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad deberán prestar especial atención a todas las situaciones (...) que pueden dar lugar a terrorismo internacional y poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, con miras a aplicar, cuando sea factible o necesario, las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas, incluso las de su Capítulo VII” (pár. 13).

<sup>22</sup> Con este título se adoptaron las Resoluciones 35/200, de 15-XII-1980; 36/162, de 16-XII-1981; 37/179, de 17-XII-1982; 38/99, de 16-XII-1983; y 39/114, de 14-XII-1984, adoptadas todas ellas sin votación. En todas estas Resoluciones se contiene una condena de todas las formas de ideologías y prácticas totalitarias basadas en la intolerancia racial, el odio y el terror, o que produzcan estas consecuencias, incluidas las actividades nazis, fascistas y neofascistas y las que se funden en la denegación sistemática de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, instando a todos los Estados a que tomen las medidas necesarias para prohibir e impedir las actividades de grupos y organizaciones o de quienesquiera que practiquen cualquier ideología basada en la intolerancia racial, el odio y el terror, calificando como punibles la práctica de estas ideologías en la legislación nacional.

3034 (XXVII), tal y como fue complementada por la Resolución 34/145<sup>23</sup>. Finalmente, tras expresar “su profunda preocupación por el hecho de que en los últimos tiempos, en las relaciones entre Estados, se practique cada vez con más frecuencia el terrorismo estatal”, en su Resolución 35/159<sup>24</sup> la Asamblea General “conden(ó) enérgicamente las políticas y prácticas de terrorismo en las relaciones entre Estados como método para tratar con otros Estados y pueblos” (pár. 1), exigiendo a todos los Estados que no emprendan acción alguna encaminada, entre otras cosas, “a forzar cambios en el sistema sociopolítico de otros Estados, o a socavarlo, o a desestabilizar y derrocar a sus gobiernos” (pár. 2).

En 1985, la Asamblea General adoptó la Resolución 40/61<sup>25</sup>, en la que, manteniendo todas las características anteriores de la lucha contra el terrorismo, se contienen novedades cualitativamente importantes. Merece destacarse el párrafo primero de su parte dispositiva, donde la Asamblea General “condena inequívocamente y califica de criminales todos los actos, métodos y prácticas de terrorismo, dondequiera y por quienquiera que sean cometidos, incluidos los que ponen en peligro las relaciones de amistad entre los Estados y su seguridad”. De esta disposición, merece comentarse dos aspectos: es la primera vez que la Asamblea General no solo condena, sino que además califica expresamente a los actos terroristas como criminales. Es igualmente la primera vez que la Asamblea General de la ONU no sólo condena los actos de “terrorismo internacional”, sino también a “todos” los “actos, métodos y prácticas de terrorismo”, tengan o no carácter internacional<sup>26</sup>. Todas las Resoluciones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas con posterioridad reflejan una condena similar de los actos de terrorismo como criminales y, desde 1989, todas ellas caracterizan a estos actos como “injustificables”<sup>27</sup>.

Coherentemente con esta calificación de todos los actos terroristas como actos criminales, la Resolución 40/61 por primera vez afirmó la responsabilidad penal

---

<sup>23</sup> Véanse las Resoluciones 36/109, de 10-XII-1981; y 38/130, de 19-XII-1983, adoptadas sin votación, que mantienen el mismo título que las dos Resoluciones citadas.

<sup>24</sup> Resolución 39/159, de 17-XII-1984, adoptada por 143 votos a favor, 0 en contra y 30 abstenciones. Esta Resolución se tituló “Inadmisibilidad de la política de terrorismo estatal y de toda acción de los Estados encaminada a socavar el sistema sociopolítico de otros Estados soberanos”.

<sup>25</sup> Resolución 40/61, de 9-XII-1985, adoptada sin votación. Esta Resolución mantiene todavía el mismo título que la Resolución 3034 (XXVII), de 18-XII-1972 y de las que le siguieron hasta la fecha.

<sup>26</sup> La no distinción entre actos de terrorismo en general y actos de terrorismo internacional en particular está confirmada por el hecho de que su párrafo 2 se refiere al terrorismo en general (“Deplora profundamente la pérdida de vidas humanas inocentes como consecuencia de esos actos de terrorismo”) y el párrafo 3 al terrorismo internacional en particular (“Deplora asimismo los efectos perniciosos que tienen los actos de terrorismo internacional sobre las relaciones de cooperación entre los Estados”).

<sup>27</sup> Resolución 44/29, de 4-XII-1989, pár. 1. Esta Resolución se adoptó sin votación.

individual de los sujetos de estos crímenes, insistiendo en la necesidad de que sus autores sean perseguidos y juzgados o extraditados<sup>28</sup>. Otras novedades menores de esta Resolución son las relativas a peticiones concretas a algunas organizaciones internacionales<sup>29</sup>.

En 1987, la Asamblea General de la ONU, en respuesta a una propuesta de convocar, bajo los auspicios de la ONU, una conferencia internacional para definir el terrorismo y diferenciarlo de la lucha de los pueblos por la liberación nacional, pidió al Secretario General que obtuviera las opiniones de los Estados Miembros sobre la misma<sup>30</sup>. Sin embargo, aunque este tema se volvió a plantear posteriormente en diversas ocasiones, veinte años después todavía no se ha llegado a ningún acuerdo sobre la convocatoria de tal conferencia. La Resolución 42/159, también destacó cinco medidas prácticas cuya adopción urgía a los Estados para la eliminación del terrorismo internacional<sup>31</sup>.

En 1991, la referencia a las causas subyacentes del terrorismo internacional, que hasta este momento había aparecido siempre en el título de todas las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el terrorismo, se eliminó en la Resolución 46/51<sup>32</sup>: todas las Resoluciones adoptadas desde entonces se titulan “Medidas para eliminar el terrorismo internacional”. Con este cambio en el título, llegó un cambio en el enfoque: desde entonces, las Resoluciones se han concentrado más en la identificación de medidas efectivas para eliminar el terrorismo internacional que en el

---

<sup>28</sup> “Insta asimismo a todos los Estados a cooperar estrechamente entre sí, especialmente mediante el intercambio de información relativa a la lucha contra el terrorismo y su prevención, la captura y el enjuiciamiento o extradición de los autores de tales actos, la concertación de tratados especiales o la inclusión de cláusulas especiales en tratados bilaterales pertinentes, en particular respecto de la extradición o el enjuiciamiento de terroristas”. Resolución 40/61, de 9-XII-1985, pár. 8. La exigencia de persecución y de enjuiciamiento o extradición de terroristas se ha mantenido desde entonces en todas las Resoluciones posteriores de la Asamblea General sobre el terrorismo.

<sup>29</sup> Así, alentó a la Organización de Aviación Civil Internacional a perseverar en sus esfuerzos por promover la aceptación universal y la observancia estricta de los convenios internacionales sobre seguridad aérea; y pidió a la Organización Marítima Internacional que estudiase el problema del terrorismo a bordo de barcos o contra éstos, para formular recomendaciones sobre la adopción de medidas apropiadas. *Ibid.*, párs. 12 y 13.

<sup>30</sup> Resolución 42/159, de 7-XII-1987, pár. 14. Esta Resolución se adoptó por 153 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pár. 5. Estas cinco medidas son: a) impedir la preparación y organización en sus respectivos territorios, para la comisión en sus territorios o fuera de ellos, de actos terroristas y actos subversivos dirigidos contra otros Estados y sus ciudadanos; b) asegurar la aprehensión, el enjuiciamiento o la extradición de los autores de actos de terrorismo; c) esforzarse por concertar acuerdos especiales a tal efecto en los planos bilateral, regional y multilateral; d) cooperar entre sí en el intercambio de información pertinente acerca de la prevención del terrorismo y la lucha contra él; y e) armonizar su legislación interna con los convenios internacionales vigentes sobre el tema en que sean partes. Esta tendencia siguió con la Resolución 44/29, de 4-XII-1989, adoptada sin votación.

<sup>32</sup> Resolución 46/51, de 27-I-1992, adoptada sin votación.

estudio y solución de sus causas subyacentes. No obstante, la Resolución 46/51 significativamente reafirmó el derecho inalienable a la autodeterminación e independencia de los pueblos sometidos a la dominación colonial y racista y a otras formas de dominación y ocupación extranjera<sup>33</sup>; reconoció que la efectividad de la lucha contra el terrorismo podría ser reforzada con el establecimiento de una definición generalmente acordada de terrorismo internacional<sup>34</sup>; y en una cláusula compromisoria específicamente afirmó que la Resolución no podía en ninguna manera redundar en detrimento alguno del derecho a la autodeterminación e independencia, como se deriva de la Carta de las Naciones Unidas, de los pueblos privados de ese derecho a los que se refiere la Declaración de principios de Derecho Internacional relativos a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas<sup>35</sup>.

En 1994, la Asamblea General adoptó, anexa a la resolución 49/60<sup>36</sup>, una “Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional”. En esta Declaración, además de recomendar a los Estados la adopción de algunas medidas contra el terrorismo<sup>37</sup>, en sus tres primeros párrafos caracteriza a los actos terroristas de la siguiente manera: 1) reiteró la condena de todos los actos de terrorismo como criminales; 2) caracterizó a los actos de terrorismo como una violación grave de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, que pueden representar una amenaza para la paz y la seguridad internacionales; y 3) afirmó que “los actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos”<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, pár. 15 del Preámbulo.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pár. 17 del Preámbulo.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pár. 15 de la parte dispositiva.

<sup>36</sup> Resolución 49/60, de 9-XII-1994, adoptada sin votación.

<sup>37</sup> La novedad más importante fue la de solicitar a los Estados que adoptasen medidas para cerciorarse, antes de conceder asilo, de que quien lo solicita no haya participado en actividades terroristas y que, una vez concedido el asilo, no utilice el estatuto de refugiado para realizar tales actividades. Reforzando esta medida concreta, anexa a la Resolución 51/210, de 17-XII-1996, adoptada sin votación, figura una “Declaración complementaria de la Declaración de 1994 sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional”.

<sup>38</sup> Esta definición del terrorismo (que se repitió en ocasiones posteriores, p. ej., en la Resolución 51/210, de 17-XII-1996, adoptada sin votación; en la Resolución 52/165, de 15-XII-1997, adoptada sin votación; etc.) está inspirada en el Convenio de 1937 adoptado por la Sociedad de Naciones. Ese mismo año, en la Resolución 49/185, de 23-XII-1994, adoptada sin votación, la Asamblea General por primera

En los años siguientes la Asamblea General adoptó un número impresionante de Resoluciones relacionadas con la lucha contra el terrorismo. En ellas se detectan dos novedades importantes. En primer lugar, la insistencia cada vez mayor en la obligación que tienen los Estados de cerciorarse de que las medidas que se adoptan para combatir el terrorismo deben estar en consonancia con las obligaciones que les incumben con arreglo al Derecho Internacional, en particular las normas internacionales relativas a los derechos humanos y a los refugiados y el derecho humanitario<sup>39</sup>. En segundo lugar, a medida que el Consejo de Seguridad ha ido involucrándose cada vez más en la lucha contra el terrorismo, la Asamblea General ha ido coordinando su actividad con la del Consejo de Seguridad, sobre todo desde que éste creara al “Comité contra el Terrorismo”.

No obstante, debe señalarse que, desde que la Asamblea General adoptara en 1994 su “Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional”, la Resolución más importante que ha adoptado hasta la fecha en relación con el terrorismo es la Resolución 60/288<sup>40</sup>, titulada “Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo”. En esta “Estrategia global” se contiene el “Plan de acción” de la Asamblea General contra el terrorismo, que parte de las tres premisas siguientes: “1) Condenar, de manera sistemática, inequívoca y firme, el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, independientemente de quién lo cometa y de dónde y con qué propósitos, puesto que constituye una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales”; 2) adoptar medidas urgentes para prevenir y combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones (...); y 3) reconocer que la cooperación internacional y todas las medidas que se adopten para prevenir y combatir el terrorismo deben ajustarse a las obligaciones que nos incumben en virtud del Derecho Internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas y los convenios y protocolos internacionales pertinentes, en particular las normas de derechos humanos, el derecho relativo a los refugiados y el derecho internacional humanitario”. A partir de estas

---

vez pidió al Secretario General que recabase las opiniones de los Estados Miembros sobre el posible establecimiento de un fondo de contribuciones voluntarias de las Naciones Unidas para las víctimas del terrorismo. Petición que se reiteró en resoluciones posteriores (p. ej., la Resolución 50/186, de 22-XII-1995, adoptada sin votación).

<sup>39</sup> Esta afirmación no sólo ha aparecido en todas las Resoluciones que la Asamblea General ha adoptado todos los años bajo el título de “Medidas para eliminar el terrorismo internacional”. También desde el año 2002 la Asamblea General ha adoptado Resoluciones bajo el título específico “Terrorismo y Derechos Humanos”. Cabe destacar de todas estas Resoluciones a la Resolución 60/158, de 16-XII-2005, considerada como el “marco básico de la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo”.

<sup>40</sup> Resolución 60/288, de 8-IX-2008, adoptada sin votación.

premisas, el “Plan de acción” de la Asamblea General se estructura en cuatro partes: 1) medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo; 2) medidas para prevenir y combatir el terrorismo; 3) medidas destinadas a aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él, y a fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas a este respecto; y 4) medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el imperio de la ley como base fundamental de la lucha contra el terrorismo. Sin necesidad de entrar en el examen minucioso de las medidas previstas, por no ser éste el lugar adecuado, sí cabe sin embargo señalar que el “Plan de acción” constituye el programa de medidas más importante que se ha adoptado con carácter global para prevenir y reprimir los actos de terrorismo. Ha de añadirse, en todo caso, que la propia Asamblea General ha decidido “examinar cada dos años los avances logrados en la aplicación de la Estrategia y considerar la posibilidad de actualizarla para responder a los cambios que se hayan producido”<sup>41</sup>.

### C. LA ACCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD CONTRA EL TERRORISMO

Debe comenzar por recordarse que el Consejo de Seguridad es el órgano de las Naciones que tiene “la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales” (art. 24), así como que sus decisiones son obligatorias jurídicamente para todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas (art. 25) y prevalecen, en caso de conflicto, respecto de las obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional (art. 103). El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas se titula “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión”. Según su artículo 39, si el Consejo de Seguridad determina la existencia de una amenaza a la paz, de un quebrantamiento de la paz o de un acto de agresión, entonces el Consejo podrá adoptar recomendaciones (no vinculantes) o decisiones (vinculantes jurídicamente) en las que se contengan las medidas necesarias para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Hasta el término de la denominada “Guerra fría” y de la política de confrontación entre las dos superpotencias de la época, el Consejo de Seguridad se encontró de hecho incapacitado, como resultado del recurso abusivo al derecho de veto

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, punto 3.b).

de sus miembros permanentes, para asumir su “responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. En consecuencia, hasta 1990 el Consejo de Seguridad apenas pudo adoptar, en el marco del Capítulo VII de la Carta de la ONU, medidas encaminadas a este fin<sup>42</sup>, ni siquiera medidas dirigidas a combatir el terrorismo.

Sólo a partir de 1990 comenzaron a florecer las medidas obligatorias adoptadas por el Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Estas medidas han ido incluyendo progresivamente medidas de lucha contra el terrorismo, de muy diversa naturaleza.

En esta etapa, se han producido casos en los que el Consejo de Seguridad se ha limitado a extraer algunas consecuencias obvias que se derivaban de la previa constatación de un tipo cualificado del artículo 39 de la Carta (en relación con el terrorismo, siempre ha sido una amenaza a la paz), sin adoptar posteriores decisiones sobre medidas más incisivas o simplemente anunciando la posibilidad de adoptarlas si una situación concreta persistía. Por ejemplo, con la resolución 1214 (1998)<sup>43</sup> el Consejo de Seguridad, tras haber expresado su grave preocupación por el agravamiento del conflicto interno en Afganistán como resultado de la ofensiva de las fuerzas talibanas, lo que “representa una amenaza cada vez más grave contra la paz y la seguridad regionales e internacionales”, exigió unánimemente que los talibanes y las otras facciones afganas implicadas concluyeran un acuerdo de cese el fuego y reanudasen las negociaciones sin demoras ni condiciones previas. También exigió que los talibanes cesasen de proporcionar “santuario” y adiestramiento a los terroristas, así como de cultivar y traficar con sustancias estupefacientes. Deplorando además la falta de cumplimiento de sus precedentes resoluciones por parte de los talibanes, el Consejo de Seguridad expresó “su disposición de considerar la imposición de medidas” sancionadoras. Éstas fueron efectivamente adoptadas posteriormente con la resolución 1267 (1999)<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Véanse, entre otros: FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE Y ROMANÍ, C., “El poder y el Derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad”. En: C. Fernández de Casadevante y Romaní; F. J. Quel López (coords.), Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional, 1997, pp. 40-68; BOU FRANCH, V., “Acción e inacción del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. En: Pedro Apolinar Rojas (coord.), El Derecho Internacional en tiempos de globalización, volumen 2, Mérida (Venezuela), editorial Venezolana C. A., 2.006. pp. 151-226.

<sup>43</sup> El Consejo adoptó la resolución 1214 (1998) el 8-XII-1998, por votación unánime.

<sup>44</sup> El Consejo adoptó la resolución 1267 (1999) el 15-X-1999 por votación unánime. Estas medidas consistieron en la prohibición de las comunicaciones aéreas y la congelación de los fondos financieros de los talibanes.

Un desarrollo espectacular en la práctica de los últimos 18 años han tenido las medidas adoptadas conforme al artículo 41 de la Carta, es decir, de las medidas de sanción que no implican el uso de la fuerza armada. A veces, las medidas han afectado a un Estado o a un movimiento insurreccional responsable de incumplimientos concretos. En otros casos, las medidas, consistentes sobre todo en la prohibición de suministrar armas o materiales militares, han tenido el objetivo de prevenir la continuación o el agravamiento de un conflicto, sin que se hubiese precisado cuál de las partes era la responsable. Por ejemplo, con la resolución 1160 (1998)<sup>45</sup> el Consejo de Seguridad, tras condenar el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía serbia contra civiles y manifestantes pacíficos en Kosovo, así como los actos de terrorismo del Ejército de Liberación de Kosovo o de cualquier otro grupo o individuo, instó a Yugoslavia a tomar medidas inmediatas para conseguir una solución política de la cuestión de Kosovo mediante el diálogo. También decidió la prohibición de la venta o suministro a Yugoslavia, Kosovo incluido, de armamentos y material conexo<sup>46</sup>.

En la práctica reciente del Consejo de Seguridad se encuentran igualmente varios ejemplos de medidas atípicas, no expresamente previstas en ningún artículo de la Carta, pero adoptadas por el Consejo de Seguridad en el ejercicio de su general responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales y sobre la base del Capítulo VII de la Carta. Entre estas medidas se incluyen decisiones que tienen objetivos muy heterogéneos, como el restablecimiento de un gobierno legítimamente electo<sup>47</sup>, la creación de un tribunal internacional para juzgar los crímenes cometidos por los individuos<sup>48</sup> o, lo que resulta más interesante a nuestros efectos, el sometimiento a juicio de individuos acusados de cometer graves actos de terrorismo o atentados.

---

<sup>45</sup> El Consejo adoptó la resolución 1160 (1998) el 31-III-1998, por 14 votos a favor y una abstención (China).

<sup>46</sup> El 10-IX-2001, el Consejo aprobó la resolución 1367 (2001), por la que levantó el embargo de armas impuesto a la República Federativa de Yugoslavia.

<sup>47</sup> Sobre el restablecimiento en Haití del Gobierno legítimamente electo del Presidente Aristide, véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad 841 (1993), de 16-VI-1993; 917 (1994), de 6-V-1994; y 944 (1994), de 29-IX-1994. Véase el coloquio "The 1994 U.S. Action in Haiti", American Journal of International Law, 1995, pp. 58 y ss., así como: ESCUDERO ESPINOSA, "¿Hacia una intervención armada en favor de la democracia? El precedente de Haití", Anuario de Derecho Internacional, 1996, pp. 297 y ss.; REMIRO BROTONS, A., "No intervención versus injerencia humanitaria y principio democrático", Anuario Argentino de Derecho Internacional, 1996-1997, pp. 105 y ss. Otro ejemplo se produjo en relación con la restauración del Gobierno elegido democráticamente en Sierra Leona. Vide las resoluciones 1132 (1997), de 8-X-1997; y 1156 (1998), de 16-III-1998, del Consejo de Seguridad.

<sup>48</sup> Sobre la adopción del Estatuto del Tribunal Internacional Penal para la ex Yugoslavia, véanse las resoluciones 808 (1993), de 22-II-1993; y 827 (1993), de 25-V-1993, del Consejo de Seguridad. Sobre la adopción del Estatuto del Tribunal Internacional Penal para Ruanda, véase la resolución 955 (1994), de 8-XI-1994, aprobada por 13 votos a favor, el voto en contra de Ruanda y la abstención de China.

Respecto de este último aspecto, cabe recordar que, con la resolución 748 (1992)<sup>49</sup> el Consejo de Seguridad declaró que el hecho de que el Gobierno de Libia no demostrase mediante acciones concretas su renuncia al terrorismo y, en particular, su falta de colaboración en la determinación de las responsabilidades penales por los atentados terroristas contra los vuelos *Pan American 103* (avión civil estadounidense que explotó en vuelo en 1988, cayendo sobre la localidad escocesa de Lockerbie) y *Union des Transports Aériens 772* (avión civil francés que explotó en vuelo en 1989 sobre Nigeria) constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. En la misma resolución, el Consejo decidió una serie de medidas contra Libia, entre las que se incluyeron la prohibición de las comunicaciones aéreas; la prohibición de suministrarle armas y material conexo de todo tipo; y la reducción del número y la categoría del personal de las misiones diplomáticas y consulares. Con la resolución 883 (1993)<sup>50</sup>, el Consejo extendió las medidas al bloqueo de fondos y recursos financieros de propiedad o controlados directa o indirectamente por el Gobierno o las empresas libias, salvo el resultado de la venta o suministro de petróleo o productos derivados del petróleo. Con la resolución 1192 (1998)<sup>51</sup> se abrieron las perspectivas para una solución de esta crisis. En esta resolución, el Consejo acogió unánimemente con beneplácito la iniciativa de procesar a dos ciudadanos libios acusados de provocar la explosión del vuelo *PANAM 103* ante un tribunal escocés que se constituiría específicamente en los Países Bajos. El Consejo decidió, además, que las medidas contra Libia se suspenderían inmediatamente en cuanto los dos acusados llegasen a los Países Bajos para ser enjuiciados y cuando Libia diera satisfacción a Francia por el atentado contra el vuelo *UTA 772*. Las medidas de sanción se suspendieron el 5-IV-1999, cuando el Secretario General de la ONU informó al Consejo que los dos acusados se habían entregado a los Países Bajos para ser juzgados y que Francia había declarado que las condiciones exigidas en la resolución 1192 (1998) se habían cumplido<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> El Consejo adoptó la resolución 748 (1992) el 31-III-1992, por 10 votos a favor y las 5 abstenciones de Cabo Verde, China, India, Marruecos y Zimbabue.

<sup>50</sup> El Consejo adoptó la resolución 883 (1993) el 11-X-1993, por 11 votos a favor y las 4 abstenciones de China, Djbuti, Marruecos y Pakistán.

<sup>51</sup> El Consejo adoptó la resolución 1192 (1998) el 27-VIII-1998 por votación unánime.

<sup>52</sup> *Cfr.* NACIONES UNIDAS, doc. S/PRST/1999/10: Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 8-IV-1999. La salomónica sentencia de 31-I-2001 sobre el asunto Lockerbie está disponible en la dirección de Internet: «<http://www.thelockerbietrial.com>». Mediante carta fechada el 15-VIII-2003, Libia aceptó su responsabilidad por los actos cometidos por funcionarios libios, el pago de una indemnización adecuada, la renuncia al terrorismo y manifestó su compromiso de cooperar en cualesquiera nuevas solicitudes de información relacionadas con la investigación (NACIONES UNIDAS,

Un segundo caso se dio con la resolución 1054 (1996)<sup>53</sup>. Con esta resolución, el Consejo de Seguridad determinó que la no extradición por Sudán a Etiopía de las tres personas sospechosas de un atentado terrorista para asesinar al Presidente egipcio *Mubarak*, ocurrido en Addis Abeba (Etiopía) el 26-VI-1995, constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. En la misma resolución, el Consejo decidió que los Estados debían reducir considerablemente el número y la categoría del personal de sus misiones diplomáticas y consulares en Sudán y restringir la entrada y el tránsito en su territorio de los integrantes y funcionarios del Gobierno sudanés y de los miembros de las fuerzas armadas sudanesas. Con la resolución 1372 (2001)<sup>54</sup> el Consejo levantó las sanciones contra el Sudán, tras observar “las medidas adoptadas por el Gobierno del Sudán para cumplir” las resoluciones previas del Consejo y tras tomar “conocimiento de la carta del Ministro interino de Relaciones Exteriores de la República Democrática Federal de Etiopía, de fecha 5-VI-2000, y de la carta del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Árabe de Egipto, de fecha 9-VI-2000, en favor de que se levanten las sanciones impuestas a la República del Sudán”.

Un tercer caso se produjo con la resolución 1267 (1999), ya comentada, en la que el Consejo de Seguridad, habiendo determinado que dar “santuario” y adiestrar a terroristas internacionales, así como no cooperar con los esfuerzos para enjuiciar a los inculpados de actos de terrorismo constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, y tomando nota de la negativa de las autoridades talibanes de contestar a la petición de extradición de los Estados Unidos para enjuiciar a *Osama bin Laden*, decidió por unanimidad exigir a la facción llamada Talibán (o Emirato Islámico del Afganistán) la entrega de *Osama bin Laden*, acusado por el atentado de 7-VIII-1998 contra las embajadas de los Estados Unidos en Nairobi (Kenia) y Dar es Salaam (Tanzania), a las autoridades de un país en el que pudiera ser enjuiciado. El Consejo decidió igualmente establecer algunas medidas de sanción de naturaleza económicas (prohibición de las comunicaciones aéreas, congelamiento de fondos financieros) dirigidas a castigar a los talibanes<sup>55</sup>. Estos tres casos muestran claramente que, incluso con anterioridad a los atentados terroristas del “11-S” en Estados Unidos, el Consejo de

---

doc. S/2003/818). Mediante resolución 1506 (2003), de 12-IX-2003, el Consejo decidió “levantar, con efecto inmediato” las medidas de sanción impuestas a Libia en 1992 y 1993.

<sup>53</sup> El Consejo adoptó la resolución 1054 (1996) el 26-IV-1996, por 13 votos a favor y las dos abstenciones de China y Rusia.

<sup>54</sup> El Consejo adoptó la resolución 1372 (2001) el 28-IX-2001, por 14 votos a favor, ninguno en contra y la abstención de los Estados Unidos.

<sup>55</sup> Estas exigencias se repitieron en la resolución 1333 (2000), de 19-XII-2000, que estableció medidas de sanción adicionales.

Seguridad consideró que el no procesamiento de presuntos terroristas constituye una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, que puede determinar la adopción de medidas de sanción contra quienes se nieguen al procesamiento o la extradición de presuntos terroristas.

No obstante, debe señalarse que el Consejo de Seguridad se ha mostrado incapaz de liderar la respuesta institucional represiva contra actos de terrorismo dirigidos contra sus miembros permanentes, en especial los Estados Unidos de América, en los casos en los que éstos han optado por responder unilateralmente con la fuerza al amparo de la legítima defensa. Situación que ha cuestionado la “responsabilidad primordial” del Consejo en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales precisamente en situaciones de atentados terroristas.

Un primer acontecimiento en este sentido se produjo el 20-VIII-1998, cuando submarinos estadounidenses que se encontraban en el Mar Rojo y en el Mar Árabe dispararon sus misiles contra un campo de adiestramiento paramilitar en Afganistán (por considerarlo como “campamentos terroristas de adiestramiento y base en Afganistán”) y contra una planta química en Sudán (por considerarla como “una instalación que se usa para producir armas químicas en Sudán”, “la cual producía un ingrediente esencial del gas neurotóxico”). Según los Estados Unidos, ambos objetivos estaban vinculados a grupos de terroristas islámicos, en concreto al grupo liderado por *Osama bin Laden*. Estos grupos eran sospechosos de haber organizado los gravísimos atentados que, el 7-VIII-1998, golpearon a las embajadas estadounidenses en Nairobi (Kenia) y en Dar es Salaam (Tanzania), causando la muerte de casi trescientas personas. El embajador de Estados Unidos ante la ONU, Sr. *Bill Richardson*, justificó la acción estadounidense de la siguiente forma:

“De acuerdo con el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, deseo, en nombre de mi Gobierno, informar que Estados Unidos ha ejercido su derecho a la defensa propia al responder a una serie de ataques armados contra embajadas estadounidenses y ciudadanos estadounidenses. (...)

Al hacerlo así, Estados Unidos ha actuado de conformidad con el derecho a la defensa propia confirmada por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Los blancos atacados y el momento y método del ataque fueron cuidadosamente escogidos para minimizar los riesgos de daño secundario a civiles y para cumplir con el Derecho Internacional, inclusive las reglas de necesidad y proporcionalidad”<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> NACIONES UNIDAS, doc. S/1998/780: Carta, de 20-VIII-1998, dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de los Estados Unidos de América ante las Naciones Unidas. Véase igualmente la Declaración, de 20-VIII-1998, del Presidente de los Estados Unidos, Sr. *Clinton*, efectuada en la Escuela Primaria Edgartown Martha's Vineyard, Massachusetts y el Mensaje radial, de 22-VIII-1998, del Presidente de los Estados Unidos, Sr. *Clinton*, a la Nación. Estos tres textos están disponibles en la dirección de Internet <<http://www.usia.gov>>. Véase además la

Contra este uso de la fuerza en legítima defensa protestó Pakistán, señalando que los misiles disparados por los Estados Unidos contra Afganistán habían sobrevolado el territorio pakistaní, sin que los Estados Unidos le hubiesen solicitado su autorización previa. Más grave fue la protesta de Sudán, quien calificó como “acto de agresión” el ataque con misiles de los Estados Unidos, precisando que la planta química bombardeada era utilizada, en realidad, para la producción de medicamentos<sup>57</sup>. Obviamente, el uso de la fuerza en legítima defensa no justifica ni la violación del espacio aéreo soberano de un tercer Estado ni, mucho menos, el bombardeo de una planta de medicamentos incluida en el Programa de las Naciones Unidas de ayuda a África. Las palabras del Ministro de Asuntos Exteriores del Sudán, Sr. *Gobrial Roricson*, a la vez que elocuentes, una buena muestra de lo mínimo que se puede exigir conforme a Derecho:

“Tengo el honor de comunicarle que el jueves 20-VIII-1998, a las 19’30 horas, mi país fue víctima de una agresión aérea de los Estados Unidos realizada con misiles contra la fábrica de medicamentos de uso humano y veterinario *Al-Shifa*’, situada en la zona industrial de la ciudad de Jartum. (...)”

El sitio que fue objeto de la agresión es una fábrica de medicamentos de uso humano y veterinario, de propiedad totalmente privada, financiada por inversores del Sudán y el banco comercial del Mercado Común de África Meridional y Oriental. Su producción atiende más del 50% de las necesidades del Sudán en materia de medicamentos de uso humano, en particular de medicamentos absolutamente esenciales, y exporta una parte de su producción a algunos países vecinos. (...)”

Las afirmaciones que figuran en los comunicados de los Estados Unidos, según las cuales la fábrica sería de propiedad de *Osama Ben Laden* y que fabricaría armas químicas y gases nocivos utilizados con fines terroristas son acusaciones completamente

---

Declaración emitida por el Presidente de los Estados Unidos, Sr. *Clinton*, reproducida en International Legal Materials, 1999, p. 162.

<sup>57</sup> El ataque, en consecuencia, lejos de “minimizar los riesgos de daño secundario a civiles”, los había maximizado hasta dimensiones inimaginables, dada la gran dependencia de esta extensa región del continente africano de los medicamentos humanos y veterinarios producidos por esta fábrica. En la Carta citada del Sr. *Bill Richardson*, se lee que: “Mi Gobierno ha obtenido de una diversidad de fuentes fiables información convincente en el sentido de que la organización de *Osama bin Laden* es responsable de los devastadores atentados dinamiteros del 7-VIII contra las embajadas estadounidenses en Nairobi, Kenia, y en Dar es Salaam, Tanzania. Estos atentados resultaron en las muertes de 12 ciudadanos norteamericanos y más de 250 personas más, al igual que numerosos heridos graves y considerable daño a la propiedad. La organización de *bin Laden* mantiene una extensa red de campamentos, arsenales, instalaciones de adiestramiento y abastecimiento en Afganistán, e instalaciones de apoyo en Sudán, que han sido y siguen siendo usadas para montar ataques terroristas contra objetivos norteamericanos. Estas instalaciones incluyen una en la que se han producido armas químicas”. Sobre la importancia de las pruebas al decidir sobre quién se utiliza la fuerza armada en legítima defensa, véase el Fallo de la Corte Internacional de Justicia de 6-XI-2003 en el *asunto relativo a las plataformas petrolíferas*. En este asunto, al no poder probar los Estados Unidos que los ataques previos contra sus buques con misiles (pár. 61) o con minas (pár. 78) fuesen obra de Irán, llevó a la Corte Internacional de Justicia a concluir que: “las acciones realizadas por las fuerzas de los Estados Unidos contra las instalaciones petroleras iraníes el 19 de octubre de 1987 y el 18 de abril de 1988 no pueden justificarse (...) como medidas necesarias para proteger los intereses de seguridad esenciales de los Estados Unidos, dado que tales acciones constituyeron un recurso a la fuerza armada que no se califica, de conformidad con el Derecho Internacional en la materia, como actos de legítima defensa” (traducción privada). I.C.J. Reports, 2003, pár. 78.

falsas y el Gobierno de los Estados Unidos de América no posee ningún elemento probatorio en tal sentido. Asimismo, el Gobierno de los Estados Unidos, que no mantiene relaciones diplomáticas con el Sudán, nunca formuló la menor duda respecto de esa fábrica por vía diplomática, pese a sus acusaciones reiteradas e infundadas respecto del Sudán. Están a su disposición todas las informaciones relativas a los propietarios de la fábrica y sobre el carácter de su producción, y el Gobierno del Sudán está plenamente dispuesto a presentar al Consejo de Seguridad y a quien reciba un mandato de éste la información necesaria y está dispuesto también a recibir la visita de una misión del Consejo de Seguridad sobre el terreno y que examine los documentos pertinentes, a fin de estudiar los hechos en todos sus aspectos. (...)

El comportamiento del Gobierno norteamericano, que consiste en acusar y condenar y luego sancionar a los países soberanos en su propio territorio, sin consultar a la comunidad internacional, es un comportamiento peligroso que constituye una violación flagrante de la Carta de las Naciones Unidas. Esta manera de proceder se inspira en la ley de la jungla, según la cual la fuerza es la ley y cada Estado aplica el Derecho a su manera, lo cual no puede más que amenazar la paz y la seguridad internacionales. (...)

Habida cuenta de lo expresado, el Sudán pide al Consejo de Seguridad que asuma sus responsabilidades, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, y condene esta agresión cobarde y bárbara, y haga recaer en el Gobierno norteamericano toda la responsabilidad de las consecuencias de esta agresión, ya sea de las pérdidas materiales o humanas, y que adopte las medidas deseadas para evitar que se reiteren esos ataques. El Gobierno del Sudán pide que se convoque con urgencia una reunión del Consejo de Seguridad para examinar este asunto, enviar al lugar una misión de investigación técnica encargada de determinar los hechos relacionados con las acusaciones de los Estados Unidos y para tomar todas las medidas necesarias para evitar que dichos ataques no se repitan y garantizar la seguridad de mi país”<sup>58</sup>.

El ejercicio por los Estados Unidos del derecho de veto para impedir que el Consejo de Seguridad llegase siquiera a discutir la pacífica petición del Sudán, con la consiguiente incapacidad del Consejo para respaldar la petición de Sudán de que se crease una comisión de investigación para determinar la naturaleza y las actividades de la planta química bombardeada<sup>59</sup>, advierte de los riesgos de que una acusación falsa de

---

<sup>58</sup> Carta de fecha 21-VIII-1998 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Ministro de Relaciones Exteriores del Sudán, anexa a NACIONES UNIDAS, doc. S/1998/786: Carta de fecha 21-VIII-1998 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente del Sudán ante las Naciones Unidas. En esta petición insistió el Sudán al día siguiente, al afirmar que: “Habida cuenta de los hechos mencionados, reitero que las afirmaciones norteamericanas carecen de fundamento y, en nombre del Gobierno del Sudán, pido de nuevo al Consejo de Seguridad por este medio que envíe al Sudán un equipo de verificación de los hechos a fin de que compruebe la índole de las actividades de la fábrica y analice los escombros, a fin de que determine si en su contenido hay algo que respalde las afirmaciones de los Estados Unidos. El equipo de verificación podría también comunicarse con los países y las empresas en los cuales la fábrica había adquirido sus equipos y su maquinaria, a fin de que conozca las características científicas y las capacidades de producción de esos equipos y esa maquinaria”. *Cfr.* Carta de fecha 22-VIII-1998, dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Ministro de Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores del Sudán, anexa a NACIONES UNIDAS, doc. S/1998/792: Carta de fecha 22-VIII-1998, dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente del Sudán ante las Naciones Unidas.

<sup>59</sup> Apenas una semana antes de que se llevase a cabo el ataque estadounidense, con la resolución 1189 (1998), de 13-VIII-1998, el Consejo de Seguridad había “encomiado la reacción de los Gobiernos de los Estados Unidos de América, Kenya y Tanzania ante los ataques terroristas perpetrados con bombas en Kenya y Tanzania”, instando además “a todos los Estados e instituciones internacionales a que ofrezcan su cooperación, apoyo y asistencia a las investigaciones actualmente en curso en los Estados Unidos, Kenya y Tanzania para capturar a los autores de esos actos cobardes y criminales y entregarlos rápidamente a la justicia”.

terrorismo sirva de excusa para un uso de la fuerza armada ilegal y unilateral<sup>60</sup>, dejando en entredicho al Consejo de Seguridad.

El segundo acontecimiento fue la reacción del Consejo de Seguridad a los graves atentados terroristas del 11-IX-2001 en Nueva York, Washington, D.C., y Pennsylvania. Al día siguiente de los atentados, cuando todavía no se disponían de pruebas sobre su autoría, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1368 (2001)<sup>61</sup>, en la que tras calificar a los actos de terrorismo como amenazas a la paz y la seguridad internacionales, reconoció el “derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. Ambas aseveraciones fueron confirmadas en la resolución 1373 (2001)<sup>62</sup>, en la que el Consejo adoptó una serie de medidas obligatorias para todos los Estados Miembros con el fin de reforzar la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo. Los debates en el seno del Consejo demuestran que quizás fue ésta la ocasión en la que la totalidad de los miembros del Consejo se mostraron más dispuestos a apoyar cualquier propuesta de acción y sanción institucionales que planteasen los Estados Unidos como reacción a los atentados del 11-IX-2001<sup>63</sup>. Sin embargo, los Estados Unidos, con el apoyo del Reino Unido, optaron por utilizar la fuerza armada en legítima defensa colectiva contra Afganistán, en lugar de acudir al mecanismo de seguridad colectiva previsto en la Carta de San Francisco:

“Los Estados Unidos, invocando su derecho de legítima defensa en virtud del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, declararon que se realizaría una campaña contra el terrorismo internacional cuyos objetivos serían aquéllos que dieran abrigo y apoyo a los terroristas, tanto como los propios terroristas. El 15 de septiembre designaron a *Osama bin Laden* como el principal sospechoso en relación con las atrocidades del 11 de septiembre. Aunque los talibanes ofrecieron sus condolencias por los ataques terroristas, negaron la participación de *Osama bin Laden* y mantuvieron su negativa a cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad, pese a los repetidos intentos, inclusive

---

<sup>60</sup> Lamentablemente, también en el caso de la guerra de Iraq la falsa acusación de terrorismo se utilizó para intentar legitimar una guerra ilegal. Apenas unas horas antes del inicio de las hostilidades militares, el Sr. *Arias*, representante de España como miembro electo del Consejo de Seguridad, se dirigió al Consejo el 19-III-2003 justificando la intervención militar en Iraq, entre otras cosas, porque “El Iraq ha cobijado a terroristas y recientemente ha alardeado de entrenar grupos de terroristas suicidas”. NACIONES UNIDAS, doc. S/PV.4721, p. 16. El 27-III-2003, el Sr. *Lavrov*, representante de la Federación Rusa ante el Consejo de Seguridad, le contestó afirmando que: “La operación militar emprendida por los Estados Unidos y el Reino Unido justo en estos momentos, en violación de las resoluciones del Consejo, no puede justificarse de ninguna manera. De hecho, esos países no pudieron proporcionar ninguna prueba de sus acusaciones de que el Iraq poseía armas de destrucción en masa y de que Bagdad apoyaba el terrorismo internacional, como tampoco de que el Iraq constituía una amenaza para los países de la región y para la seguridad internacional. Cabe señalar también que durante la operación militar en curso no se ha encontrado ninguna prueba que corrobore tales acusaciones” *Cfr.* NACIONES UNIDAS, doc. S/PV.4726 (Reanudación 1), p. 28, párr. 7.

<sup>61</sup> El Consejo adoptó la resolución 1368 (2001) el 12-IX-2001, por votación unánime.

<sup>62</sup> El Consejo adoptó la resolución 1373 (2001) el 28-IX-2001, por votación unánime.

<sup>63</sup> NACIONES UNIDAS, doc. S/PV.4370, de 12-IX-2001.

por parte del Pakistán, que también aceptó que había pruebas concluyentes que vinculaban a *bin Laden* con los ataques, de persuadirles de que lo entregaran. (...)

El 7 de octubre, la coalición dirigida por los Estados Unidos lanzó ataques aéreos contra objetivos de los talibanes en el Afganistán. Los ataques, dirigidos contra la capacidad aérea de los talibanes, hicieron blanco primero en la base de mando del aeropuerto de Kandahar, así como en campamentos de los que se sospechaba que servían de entrenamiento para terroristas y en otros lugares. Desde entonces han continuado los ataques aéreos y algunas operaciones terrestres llevadas a cabo por fuerzas especiales. Como los talibanes seguían negándose a entregar a *bin Laden*, se declaró que los objetivos de guerra de la coalición incluía la expulsión del poder de los talibanes<sup>64</sup>.

Aunque es cierto que la operación militar antiterrorista denominada “Libertad duradera”<sup>65</sup> contó con la cobertura jurídica de la legítima defensa colectiva reconocida previamente por el Consejo de Seguridad, la invasión y ocupación de Afganistán por los ejércitos de los Estados Unidos y del Reino Unido difícilmente pueden calificarse como un ejemplo de utilización de la fuerza armada que fuera inmediata, proporcional y necesaria para repeler, por *mor* de la legítima defensa, el ataque armado, cualquiera que fuese éste, realizado por Afganistán. El hecho de que a partir de la resolución 1386 (2001)<sup>66</sup>, el Consejo de Seguridad comenzase a adoptar medidas sobre la situación en Afganistán<sup>67</sup>, no esconde que, en la gestión de esta crisis, el Consejo de Seguridad realizó una dejación gravísima de sus responsabilidades primordiales, invirtiendo el orden lógico y la secuencia temporal del mecanismo de seguridad colectiva previsto en la Carta de las Naciones Unidas. El artículo 51 de la Carta permite el ejercicio del

---

<sup>64</sup> NACIONES UNIDAS, doc. A/56/681 - S/2001/1157 (6-XII-2001): Informe del Secretario General. La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales, pp. 6-7, párs. 36, 39 y 41.

<sup>65</sup> Esta operación militar todavía continúa en la actualidad.

<sup>66</sup> El Consejo adoptó la resolución 1386 (2001) el 20-XII-2001 por votación unánime.

<sup>67</sup> Tras la caída de los talibanes en el otoño de 2001, el Consejo de Seguridad dio su apoyo vigoroso e incondicional, expresado en diversas resoluciones, a los esfuerzos de la ONU, y especialmente al Representante Especial del Secretario General, Sr. *Lakhdar Brahimi*, para la formación de un nuevo gobierno representativo en el Afganistán. El hecho más destacado de estas gestiones fue el Acuerdo de Bonn, de 5-XII-2001, en el que entre otras cosas se estipularon disposiciones para el establecimiento de una Autoridad Provisional de Gobierno en el Afganistán el 22-XII-2001. A fin de prestar asistencia en la adopción de medidas de seguridad en Kabul y zonas circundantes, con la resolución 1386 (2001), de 20-XII-2001, tras determinar que “la situación en el Afganistán sigue constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”, el Consejo de Seguridad autorizó “el establecimiento (...) de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (FIAS)”. El Consejo de Seguridad también reafirmó la reestructuración de las operaciones de la ONU en el Afganistán y la constitución de la Misión de las Naciones Unidas de Asistencia para el Afganistán. Cabe destacar que, en una sesión de emergencia de la *Loya Jirga*, celebrada en junio de 2002, se eligió al Sr. *Hamid Karzai* como Presidente del Afganistán y se estableció una Administración Provisional de Gobierno del Afganistán hasta tanto se reestablezcan las instituciones gubernamentales permanentes. Además, con la resolución 1390 (2002), de 16-I-2002, el Consejo de Seguridad reorientó las medidas financieras de sanción impuestas al Afganistán, levantándolas, al tiempo que expresó su determinación de responder a la amenaza planteada por *Al-qaida* y los talibanes contra la paz y la seguridad internacionales y, en consecuencia, decidió que todos los Estados debían adoptar una serie de medidas en relación con *Osama bin Laden*, los miembros de *Al-qaida* y los talibanes y otras personas con ellos asociados: incluida la congelación sin demora de sus recursos económicos; que se les impida la entrada en su territorio o el tránsito por él; y que se les impida el suministro, la venta y la transferencia de armas y material conexas a estas personas.

derecho inmanente de legítima defensa “hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”. No prescribe, sin embargo, que el Consejo deba esperar para adoptar estas medidas a que los Estados previamente ejerzan la fuerza en legítima defensa. Cualquier intento por parte del Consejo de poner fin al uso de la fuerza armada realizada en el marco de la operación “Libertad duradera” para ser sustituida por acciones institucionales llevadas a cabo por el propio Consejo se enfrenta al derecho de veto de los Estados Unidos. Actuaciones similares contribuyen a engrosar las críticas al Consejo de Seguridad, por dejación de sus responsabilidades principales a favor de los Estados más fuertes y en contra de los Estados más débiles<sup>68</sup>.

Al margen de las respuestas puntuales del Consejo de Seguridad a estos casos concretos, ha de insistirse en que, a partir de los atentados terroristas cometidos el 7-VIII-1998 en Nairobi (Kenia) y Dar-es-Salaam (Tanzania) contra intereses de los Estados Unidos, el Consejo ha desarrollado una política global de respuesta al terrorismo. Desde entonces, todos los años ha figurado en la agenda del Consejo un tema dedicado a la lucha global contra el fenómeno terrorista<sup>69</sup>. El punto de partida lo constituyó la resolución 1189 (1998)<sup>70</sup>. En ella, el Consejo expresó, aunque de manera todavía limitada a los actos de terrorismo internacional, su convencimiento “de que la supresión de los actos de terrorismo internacional es esencial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” y reafirmó “la determinación de la comunidad internacional de eliminar el terrorismo internacional en todas sus formas y manifestaciones”<sup>71</sup>. Con esta resolución, el Consejo de Seguridad inició un proceso en el que, a través de más de una treintena de resoluciones adoptadas en los últimos diez años, el Consejo no ha dejado de reafirmar insistentemente:

---

<sup>68</sup> Véase el coloquio “El orden internacional tras los atentados del 11-IX-2001” en *Revista Española de Derecho Internacional*, 53, 2001, pp. 125 y ss., así como CARRILLO SALCEDO, J. A., “¿Están vigentes los principios de la Carta de las Naciones Unidas?”, *Colección Escuela Diplomática*, 7, 2003, pp. 35 y ss.; GUTIÉRREZ ESPADA, C., “¿No cesaréis de citarnos leyes viendo que ceñimos espada?”, *Anuario de Derecho Internacional*, 17, 2001, pp. 25 y ss.; etc.

<sup>69</sup> En 1998, este tema se denominó “La supresión de los actos de terrorismo internacional”. En 1999, “La adopción de medidas destinadas a eliminar el terrorismo internacional”. A partir de 2001, desapareció toda mención al adjetivo “internacional” y desde entonces el título fue “Amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo”. A partir de 2005, el título del tema en la agenda del Consejo de Seguridad varió ligeramente, pasando a ser “Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas”.

<sup>70</sup> El Consejo adoptó la resolución 1189 (1998) el 13-VIII-1998, por votación unánime.

<sup>71</sup> Previamente, en la declaración formulada el 31-I-1992 (NACIONES UNIDAS, doc. S/23500) con ocasión de la reunión del Consejo de Seguridad a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo había expresado “su profunda preocupación por los actos de terrorismo internacional” y había destacado “la necesidad de que la comunidad internacional haga frente a todos esos actos criminales de manera efectiva”.

“Que el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones constituye una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales y que todos los actos de terrorismo son criminales e injustificables, cualquiera sea su motivación y dondequiera y por quienquiera que sean cometidos”.

Desde esta premisa, el Consejo de Seguridad ha reafirmado en todas las ocasiones:

“La necesidad de combatir por todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho Internacional, las amenazas que los actos terroristas constituyen para la paz y la seguridad internacionales”<sup>72</sup>.

Desde una perspectiva española, debe insistirse en el cambio fundamental que se ha producido a lo largo de este proceso. De considerar únicamente al terrorismo internacional, el Consejo de Seguridad ha pasado a condenar al “terrorismo en todas sus formas y manifestaciones”, pues todos ellos, y no sólo el terrorismo internacional, constituyen una de las amenazas “más graves” para la paz y la seguridad internacionales. De ahí que haya calificado a todos los actos terroristas, sin excepción, como criminales e injustificables, insistiendo en la necesidad de “combatir(los) por todos los medios” dentro del respeto al Derecho.

Desde la adopción por el Consejo de Seguridad de la resolución 1189 (1998), el Consejo siempre ha condenado enérgicamente los actos de terrorismo más atroces que se han producido<sup>73</sup>. En la política antiterrorista que ha desarrollado el Consejo de

---

<sup>72</sup> Además de la resolución 1189 (1998), de 13-VIII-1998, véanse, entre otras, las siguientes resoluciones del Consejo de Seguridad: 1192 (1998), de 27-VIII-1998; 1267 (1999), de 15-X-1999; 1269 (1999), de 19-X-1999; 1333 (2000), de 19-XII-2000; 1363 (2001), de 30-VII-2001; 1368 (2001), de 12-IX-2001; 1373 (2001), de 28-IX-2001; 1377 (2001), de 12-XI-2001; 1390 (2002), de 16-I-2002; 1438 (2002), de 14-X-2002; 1440 (2002), de 24-X-2002; 1450 (2002), de 13-XII-2002; 1452 (2002), de 20-XII-2002; 1455 (2003), de 17-I-2003; 1456 (2003), de 20-I-2003; 1465 (2003), de 13-II-2003; 1502 (2003), de 26-VIII-2003; 1516 (2003), de 20-XI-2003; 1526 (2004), de 30-I-2004; 1530 (2004), de 11-III-2004; 1535 (2004), de 26-III-2004; 1540 (2004), de 28-IV-2004; 1566 (2004), de 8-X-2004; 1611 (2005), de 7-VII-2005; 1617 (2005), de 29-VII-2005; 1618 (2005), de 4-VIII-2005; 1624 (2005), de 14-IX-2005; 1699 (2006), de 8-VIII-2006; 1730 (2006), de 19-XII-2006; 1735 (2006), de 22-XII-2006; 1787 (2007), de 10-XII-2007; y 1805 (2008), de 20-III-2008. Cabe, además, destacar el muy alto grado de consenso alcanzado en el seno del Consejo de Seguridad al adoptar estas resoluciones. De las 33 resoluciones citadas, 31 fueron adoptadas por votación unánime de los quince miembros del Consejo. Las únicas dos excepciones a la regla de la unanimidad están representadas por las resoluciones 1333 (2000) (adoptada por 13 votos favor y las dos abstenciones de China y Malasia); y la 1450 (2002) (adoptada por 14 votos a favor y el voto en contra de la República Árabe Siria).

<sup>73</sup> Con la resolución 1189 (1998) citada, el Consejo condenó “los ataques terroristas cometidos con bombas en Nairobi (Kenya) y Dar-es-Salaam (Tanzania) el 7 de agosto de 1998”. Con la resolución 1368 (2001), de 12-IX-2001, el Consejo “los horribles ataques terroristas que tuvieron lugar el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington, D. C. y Pennsylvania”. Con la resolución 1438 (2002), de 14-X-2002, el Consejo condenó “en los términos más enérgicos los ataques con bombas en Bali (Indonesia) el 12 de octubre de 2002”. Con la resolución 1440 (2002), de 24-X-2002, el Consejo “condena en los términos más enérgicos el odioso acto de toma de rehenes en Moscú (Federación Rusa), el 23 de octubre de 2002”. Con la resolución 1450 (2002), de 13-XII-2002, el Consejo “condena en los términos más enérgicos el ataque terrorista con bomba en el Paradise Hotel, en Kikambala (Kenya), y el intento de ataque con misiles contra el vuelo 582 de Arkia Israelí Tilines que había partido de Mombasa (Kenya) el 28 de noviembre de 2002”. Con la resolución 1465 (2003), de 13-II-2003, el Consejo condenó “en los

Seguridad, se puede distinguir un antes y un después a partir de los ataques terroristas del 11-IX-2001. Con anterioridad a los atentados del “11-S”, la política antiterrorista del Consejo de Seguridad se expresó con la mayor claridad en su resolución 1269 (1999), de 19-X-1999. En ella, el Consejo se mostró decidido partidario de apoyar y complementar la política antiterrorista que venía desarrollando desde hace años la Asamblea General. En consecuencia, el Consejo se mostró “profundamente preocupado” por el aumento de los actos de terrorismo que ponen en peligro la vida y el bienestar de las personas en todo el mundo, así como la paz y la seguridad de todos los Estados. Por ello, el Consejo no sólo “condenó enérgicamente todos los actos terroristas, independientemente de su motivación y dondequiera y por quienquiera que sean cometidos”, sino que añadió que la represión de estos actos, “incluidos aquéllos en los que están implicados los Estados, es una contribución esencial al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. La política antiterrorista que se describe en la resolución 1269 (1999) tiene cuatro características definitorias. En primer lugar, el Consejo hizo un llamamiento a todos los Estados para que apliquen plenamente las convenciones internacionales contra el terrorismo en las que son partes, alentando a todos los Estados a considerar con carácter prioritario la posibilidad de adherirse a aquéllas en las que no lo son y alentándoles también a que aprueben con rapidez las convenciones pendientes. En segundo lugar, el Consejo destacó la función vital que desempeñan las Naciones Unidas (ya no sólo su Asamblea General) en el fortalecimiento de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y puso de relieve la importancia de una mayor coordinación entre los Estados y las organizaciones internacionales y regionales. En tercer lugar, el Consejo hizo un llamamiento a todos los Estados para que, entre otras cosas, en el contexto de esa cooperación y coordinación, adoptasen medidas apropiadas para:

---

términos más enérgicos el atentado con bomba cometido en Bogotá (Colombia) el 7 de febrero de 2003”. Con la resolución 1516 (2003), de 20-XI-2003, el Consejo condenó “en los términos más enérgicos los atentados con bombas cometidos en Estambul (Turquía) los días 15 y 20 de noviembre de 2003”. Con la resolución 1530 (2004), de 11-III-2004, el Consejo condenó “en los términos más enérgicos los atentados con bombas cometidos en Madrid (España) el 11 de marzo de 2004 por el grupo terrorista ETA”; etc. Todas estas resoluciones del Consejo, y las posteriores de condena de actos concretos de terrorismo, se han adoptado por votación unánime de todos los miembros del Consejo de Seguridad. Cabe observar que en todas las ocasiones el Consejo afirmó que estos actos concretos de terrorismo, así “como todo acto de terrorismo”, “constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”. El hecho de que la investigación policial y judicial posterior llegara a la conclusión de que los atentados de Madrid del 11-III-2004 no fueran de la autoría del grupo terrorista ETA, en nada afecta a la conclusión del Consejo de Seguridad de que todos los actos de terrorismo, y no sólo el terrorismo internacional, son amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

- 1) cooperar entre sí, especialmente en el marco de acuerdos y arreglos bilaterales y multilaterales, para prevenir y reprimir los actos terroristas, proteger a sus nacionales y otras personas de los ataques terroristas y enjuiciar a los responsables de tales actos;
- 2) prevenir y reprimir en sus territorios por todos los medios lícitos la preparación y financiación de todo acto terrorista;
- 3) denegar refugio a quienes planifiquen, financien o cometan actos terroristas, velando por que sean detenidos y procesados o extraditados<sup>74</sup>;
- 4) cerciorarse, antes de conceder el estatuto de refugiado a quien solicite asilo, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Derecho nacional e internacional, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, de que no haya participado en actos terroristas; e
- 5) intercambiar información, de conformidad con el Derecho internacional y nacional, y cooperar en asuntos administrativos y judiciales a fin de prevenir la comisión de actos terroristas”.

La cuarta y última característica consistió en ubicar a la lucha contra el terrorismo “en el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y las normas del Derecho Internacional, incluido el respeto del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos”.

Tras los atentados terroristas del “11-S”, la política contra el terrorismo del Consejo de Seguridad se ha recrudecido y ampliado, volviéndose mucho más incisiva. Aunque en la resolución 1368 (2001), de 12-IX-2001 el Consejo exhortó “a la comunidad internacional a que redoble sus esfuerzos por prevenir y reprimir los actos de terrorismo, entre otras cosas cooperando más y cumpliendo plenamente los convenios internacionales contra el terrorismo que sean pertinentes y las resoluciones del Consejo de Seguridad, en particular la resolución 1269 (1999)”, la resolución 1368 (2001) introdujo dos novedades importantes respecto de la política antiterrorista descrita en la resolución 1269 (1999). En primer lugar, el Consejo reconoció por primera vez que, ante un ataque terrorista, el Estado que lo sufre dispone del “derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. Debe hacerse hincapié acerca de que el reconocimiento de la legítima defensa ante un ataque terrorista lo hizo el Consejo el día siguiente a los atentados del “11-S”, cuando todavía se desconocía si la autoría del ataque correspondía a un Estado que practicara una política de terrorismo, a una organización terrorista “interna” o a una organización terrorista “internacional”<sup>75</sup>. Es, además, la primera vez que el Consejo

---

<sup>74</sup> Previamente, el Consejo de Seguridad había exigido en su resolución 1267 (1999), ya citada, que los talibanes o Emirato Islámico de Afganistán dejaran “de proporcionar refugio y adiestramiento a los terroristas (...) y a sus organizaciones” y que tomaran “medidas eficaces y apropiadas para que el territorio que controlan no albergue instalaciones y campamentos de terroristas, ni sirva para la preparación u organización de actos terroristas contra otros Estados o sus ciudadanos”. Exigencias que se repitieron en la resolución 1333 (2000), de 19-XII-2000.

<sup>75</sup> El propio lenguaje de la resolución 1368 (2001) confirma la determinación del Consejo de que su respuesta abarcara todas las hipótesis posibles de terrorismo. En esta resolución, el Consejo expresó

admitió que un Estado tiene derecho a defenderse en caso de ataque armado, aunque el ataque armado no lo haya realizado otro Estado. En segundo lugar, la resolución 1368 (2001) puso en un primer plano la exigencia de someter a la justicia a los responsables de los actos terroristas. Esta exigencia, que en la resolución 1269 (1999) estaba un tanto diluida, se expresó ahora con toda su relevancia, pues abarcó no sólo a los autores materiales de los atentados terroristas, sino también a sus instigadores, cómplices, colaboradores y encubridores. Es igualmente destacable que la exigencia de someter a la acción de la justicia a los responsables de los atentados terroristas se realizara sin especificar que se les debía someter a la acción de la justicia nacional o internacional<sup>76</sup>.

Apenas unos días después, y con el punto de mira puesto ya no sólo en los ataques terroristas del “11-S”, sino con una estrategia más global, en todos los actos terroristas, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1373 (2001) el 28-IX-2001. En esta resolución se contiene una política de lucha contra el terrorismo bastante más agresiva que en las anteriores resoluciones. En general, puede considerarse que lo que en la resolución 1269 (1999) eran recomendaciones, a partir de ahora devienen decisiones, es decir, obligaciones jurídicas; y lo que en la resolución 1368 (2001) eran medidas obligatorias ante unos ataques terroristas concretos, ahora se convierten en medidas obligatorias para combatir toda forma de terrorismo.

En concreto, la política antiterrorista contenida en la resolución 1373 (2001) se puede resumir en cuatro grupos de medidas. En primer lugar, en generalizar el reconocimiento del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva ante todo tipo de ataque terrorista. En segundo lugar, en introducir medidas obligatorias para prevenir y reprimir la financiación de todo acto de terrorismo<sup>77</sup>. En tercer lugar, describe una serie de medidas imperativas destinadas a hacer efectiva la responsabilidad

---

“que está dispuesto a tomar todas las medidas que sean necesarias para responder a los ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 y para combatir el terrorismo en todas sus formas”.

<sup>76</sup> En la resolución 1368 (2001), el Consejo “inst(ó) a todos los Estados a que colaboren con urgencia para someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de estos ataques terroristas y subraya que los responsables de prestar asistencia, apoyo o abrigo a los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos tendrán que rendir cuenta de sus actos”.

<sup>77</sup> En concreto, todos los Estados tienen la obligación de: a) tipificar como delito la provisión o recaudación intencionales de fondos por sus nacionales o en su territorio con la intención o el conocimiento de que dichos fondos se utilizarán para perpetrar actos de terrorismo; b) congelar sin dilación los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión; y c) prohíban a sus nacionales o a toda persona y entidad que se encuentre en su territorio que pongan cualesquiera fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole a disposición de las personas que comentan o intenten cometer actos de terrorismo o faciliten su comisión o participen en ella.

jurídica de los autores de los actos de terrorismo. En este sentido, el Consejo decidió que todos los Estados:

“a) Se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo, en particular reprimiendo el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y poniendo fin al abastecimiento de armas a los terroristas;

b) Adopten las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos de terrorismo, en particular advirtiéndolo de ello cuanto antes a otros Estados mediante el intercambio de información;

c) Denieguen cobijo a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionan cobijo con esos fines;

d) Impidan que quienes financian, planifican, facilitan o cometen actos de terrorismo utilicen su territorio para esos fines, contra otros Estados o sus ciudadanos;

e) Velen por el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos, y por que, además de cualesquiera otras medidas de represión que se adopten contra esas personas, dichos actos queden tipificados como delitos graves en las leyes y otros instrumentos legislativos internos, y por que el castigo que se imponga corresponda a la gravedad de esos actos<sup>78</sup>;

f) Se proporcionen recíprocamente el máximo nivel de asistencia en lo que se refiere a las investigaciones o a los procedimientos penales relacionados con la financiación de los actos de terrorismo o el apoyo prestado a éstos, en particular para la obtención de las pruebas que posean y que sean necesarias en esos procedimientos; e

g) Impidan la circulación de terroristas o de grupos de terroristas imponiendo controles eficaces de fronteras y controles en la expedición de documentos de identidad y de viaje, y adoptando medidas para evitar la falsificación, la alteración ilegal y la utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje<sup>79</sup>.

En cuarto y último lugar, el Consejo exhortó a todos los Estados (y, por lo tanto, se trata de recomendaciones y no de medidas jurídicamente obligatorias) a asumir una variada red de medidas para reforzar la lucha contra el terrorismo. Entre estas recomendaciones no vinculantes se encuentra: la intensificación y agilización del intercambio de información operacional en relación con las actividades o movimientos de terroristas o de redes terroristas; el aumento de la cooperación policial y judicial para impedir la comisión de actos de terrorismo; la cooperación en la prevención y represión de los actos terroristas y en el castigo a los terroristas; la adhesión inmediata a los convenios internacionales de lucha contra el terrorismo; reforzar la vigilancia en la

---

<sup>78</sup> Debe notarse que, cada vez que el Consejo de Seguridad ha condenado un atentado terrorista concreto, siempre ha exigido, sin excepciones, que se lleve a la justicia a los responsables del mismo. Por ejemplo, tras los ataques con bombas en Bali (Indonesia) el 12-X-2002, en la resolución 1438 (2002), de 14-X-2002, el Consejo “inst(ó) a todos los Estados a que, de conformidad con las obligaciones que les competen en virtud de la resolución 1373 (2001), obren conjuntamente y con urgencia y cooperen con las autoridades indonesias y les brinden apoyo y asistencia, en sus esfuerzos para identificar y llevar ante la justicia a los perpetradores, organizadores y patrocinadores de esos ataques terroristas”.

<sup>79</sup> En la resolución 1456 (2003), de 20-I-2003, el Consejo de Seguridad afirmó que: “Los Estados tienen que llevar ante la justicia a quienes financian, planean, apoyan o cometen actos terroristas o proporcionen refugio seguro, de conformidad con el Derecho Internacional y en especial basándose en el principio de extradición o enjuiciamiento”. Obsérvese que la utilización de la expresión “y en especial” en lugar de “y en exclusiva” permite sostener que el llevar a los presuntos terroristas ante la justicia también se puede hacer ante un tribunal internacional competente.

concesión del estatuto de refugiado para asegurarse de que los solicitantes de asilo no hayan planificado ni facilitado o participado en la comisión de actos de terrorismo; o no reconocer la reivindicación de motivaciones políticas como causa para denegar las solicitudes de extradición de presuntos terroristas.

Posteriormente, la práctica del Consejo de Seguridad ha ido complementando su política global de combate al terrorismo diseñada en la resolución 1373 (2001). Cabe destacar que, en 2003, apareció un quinto grupo de medidas, destinadas esta vez a prevenir y reprimir los ataques terroristas cuando éstos vayan dirigidos no contra un Estado miembro o su población, sino contra el personal de asistencia humanitaria y el de las Naciones Unidas y su personal asociado. En la resolución 1502 (2003), de 26-VIII-2003, el Consejo se mostró profundamente preocupado por los actos de violencia cometidos en muchas partes del mundo contra este tipo de personal<sup>80</sup>. Por ello, expresó “su enérgica condena de todas las formas de violencia, incluidas, entre otras, el homicidio, la violación y la agresión sexual, la intimidación, el asalto a mano armada, el rapto, la toma de rehenes, el secuestro, el acoso y la detención y la aprehensión ilícitas, a que se ven cada vez más expuestos quienes participan en operaciones humanitarias, así como de las agresiones contra convoyes humanitarios y los actos de destrucción y saqueo de los bienes de éstos”. Las medidas que adoptó el Consejo en esta ocasión estuvieron destinadas fundamentalmente a prevenir y a garantizar que se lleve ante la justicia a los responsables de estos actos de violencia. Así, por un lado, el Consejo pidió a los Estados que “vela(ran) por que los crímenes contra ese personal no queden impunes”<sup>81</sup>. Por otro lado, pidió “al Secretario General que vele porque se incluyan, y a los países anfitriones que incluyan, disposiciones fundamentales de la Convención sobre la seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, entre otras las referentes a la prevención de ataques contra miembros de las operaciones de las Naciones Unidas, la tipificación de esos ataques como crímenes punibles por la ley y el procesamiento o la extradición de los culpables, en los acuerdos futuros y, si es necesario, en los vigentes sobre el estatuto de las fuerzas o el estatuto de las misiones,

---

<sup>80</sup> A título de ejemplo, el Consejo señaló “el ataque contra la sede de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI) en Bagdad el 19 de agosto de 2003”.

<sup>81</sup> En la misma resolución, el Consejo destacó que “en el Derecho Internacional existen prohibiciones contra los ataques dirigidos deliberada e intencionalmente contra el personal que participa en una misión de asistencia humanitaria o de mantenimiento de la paz realizada de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, que, en situaciones de conflictos armados, constituyen crímenes de guerra, y record(ó) la necesidad de que los Estados pongan término a la impunidad por esos actos criminales”.

así como en los acuerdos que concierten las Naciones Unidas y esos países, teniendo en cuenta la importancia de que dichos acuerdos se celebren oportunamente”.

También en 2004 apareció en la práctica del Consejo un sexto grupo de medidas encaminadas a impedir que los terroristas se hicieran con armas de destrucción en masa. En la resolución 1540 (2004), de 28-IV-2004, el Consejo de Seguridad se mostró “sumamente preocupado por la amenaza del terrorismo y el riesgo de que agentes no estatales como los identificados en la lista de las Naciones Unidas elaborada y mantenida por el Comité establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad y aquéllos a los que se aplica la resolución 1373 (2001) puedan adquirir, desarrollar o emplear armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores o traficar con ellas”<sup>82</sup>. Para evitar esta posibilidad, el Consejo adoptó tres medidas obligatorias:

1) la obligación de todos los Estados de abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores;

2) la obligación de todos los Estados, de conformidad con sus procedimientos nacionales, de adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines de terrorismo, así como las tentativas de realizar cualquiera de las actividades antes mencionadas, participar en ellas en calidad de cómplices, prestarles asistencia o financiarlas; y

3) la obligación de todos los Estados de adoptar y hacer cumplir medidas eficaces<sup>83</sup> para instaurar controles nacionales a fin de evitar la proliferación de las armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, incluso estableciendo controles adecuados de los materiales conexos<sup>84</sup>.

En el año 2005, apareció en la práctica del Consejo un séptimo grupo de medidas destinadas a combatir el terrorismo. En su resolución 1624 (2005), de 14-IX-2005, el Consejo de Seguridad condenó “en los términos más enérgicos la incitación a la comisión de los actos de terrorismo y repudi(ó) los intentos de justificación o glorificación (apología) de actos de terrorismo que puedan incitar a la comisión de nuevos actos de terrorismo”. Por ello, en esta resolución adoptó dos medidas

---

<sup>82</sup> A los solos efectos de esta resolución, el Consejo definió al “agente no estatal” como la “persona física o entidad que no actúa bajo la autoridad legítima de un Estado en la ejecución de actividades comprendidas en el ámbito de la presente resolución”. También definió a los “sistemas vectores” como los “misiles, cohetes y otros sistemas no tripulados capaces de transportar armas nucleares, químicas o biológicas, diseñados especialmente para ese fin”.

<sup>83</sup> La propia resolución 1540 (2004), en su punto 3, estableció 4 medidas obligatorias de control que todos los Estados deben cumplir.

<sup>84</sup> A los solos efectos de la resolución 1540 (2004), el Consejo definió a los “materiales conexos” como los “materiales, equipo y tecnología abarcados por los tratados y los mecanismos multilaterales pertinentes o incluidos en listas nacionales de control, que se podrían utilizar para el diseño, el desarrollo, la producción o el empleo de armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores”.

obligatorias para combatir la apología del terrorismo. La primera, de carácter más concreto, consistió en declarar la obligación de todos los Estados de adoptar “las medidas necesarias y adecuadas en cumplimiento de sus obligaciones de Derecho Internacional para:

- a) Prohibir por ley la incitación a la comisión de un acto o actos de terrorismo;
- b) Impedir dicha conducta;
- c) Denegar protección a toda persona respecto de la cual se disponga de información fidedigna y pertinente por la que haya razones fundadas para considerar que es culpable de esa conducta”.

La segunda, de carácter más amplio, consistió en decretar la obligación de todos los Estados de adoptar “todas las medidas que sean necesarias y adecuadas y conformes con las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho Internacional para luchar contra la incitación a la comisión de actos de terrorismo por motivos de extremismo e intolerancia e impedir la subversión de las instituciones educativas, culturales y religiosas por parte de terroristas y de quienes los apoyan”.

Debe completarse esta descripción de la política de lucha contra el terrorismo seguida por el Consejo de Seguridad con la indicación de que, cuando la misma estaba diseñada casi en su totalidad, el Consejo llegó a dar una definición legal del terrorismo en su resolución 1566 (2004), de 8-X-2004. En esta resolución, el Consejo:

“Recuerda que los actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo, que constituyen delitos definidos en los convenios, las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito, no admiten justificación en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar e insta a todos los Estados a prevenirlos y, si ocurren, a cerciorarse de que sean sancionados con penas compatibles con su grave naturaleza”.

De esta definición, se deben destacar las siguientes siete ideas claves:

- 1) el momento en la que se adoptó, pues no debe dejar de señalarse que el mayor obstáculo para que la Asamblea General de la ONU aprobase finalmente por consenso el proyecto de convenio general sobre el terrorismo que estaba negociando en esas fechas es la dificultad de alcanzar una definición jurídica del terrorismo<sup>85</sup>;
- 2) que definiera al terrorismo como un delito de intención: es terrorismo los actos criminales cometidos con el propósito de provocar un estado de terror. Este elemento de intencionalidad es lo que define al terrorismo, más que la enumeración concreta, más o menos exhaustiva, de los posibles actos a los que los terroristas pueden recurrir para lograr su objetivo;

---

<sup>85</sup> La oportunidad de esta definición resulta más evidente si se tiene en cuenta que, en la misma resolución, el Consejo instó a todos “los Estados Miembros a que cooperen plena y rápidamente para resolver todas las cuestiones pendientes con miras a aprobar por consenso el proyecto de convenio general sobre el terrorismo”.

3) que la definición que el Consejo proporciona de terrorismo supera la dicotomía utilizada en ocasiones consistente en distinguir entre terrorismo internacional y terrorismo interno. La definición proporcionada por el Consejo abarca a todos los actos terroristas, sin excepciones;

4) que la definición de terrorismo que proporciona, el propio Consejo la califica como crimen internacional, ya que los delitos de terrorismo así definidos “constituyen delitos definidos en los convenios, las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito”;

5) que los delitos de terrorismo “no admiten justificación en circunstancia alguna”, con lo que se desvanecen los reparos que en el pasado algunos Estados alegaron respecto de la necesidad de definir con precisión al terrorismo, para que no se incluyeran los actos cometidos en las guerras de liberación nacional;

6) la obligación de todos los Estados de perseguir y sancionar los delitos de terrorismo. Debe destacarse, además, que el Consejo no limitó la persecución y sanción de estos delitos por las jurisdicciones nacionales, con lo que no se debe excluir el que puedan ser perseguidos por tribunales internacionales; y

7) la obligación de todos los Estados de sancionar los delitos de terrorismo con penas graves, es decir, “que sean sancionados con penas compatibles con su grave naturaleza”.

Una técnica que el Consejo de Seguridad ha desarrollado mucho en su lucha global contra el terrorismo ha consistido en el recurso al establecimiento de Comités *ad hoc*, creados de conformidad con el artículo 28 del Reglamento provisional del Consejo y compuestos por todos los miembros del Consejo. Estos Comités han sido creados con la misión de supervisar el cumplimiento por parte de todos los Estados miembros de la ONU de las medidas de sanción decretadas por el Consejo e informar de ello al propio Consejo. Esta técnica apareció por primera vez en la lucha contra el terrorismo con la resolución 1267 (1999) del Consejo, en la que se creó un Comité (el “Comité 1267”) para supervisar el cumplimiento en la práctica de las medidas de sanción decretadas por el Consejo de Seguridad contra los talibanes o Emirato Islámico de Afganistán<sup>86</sup>.

En la resolución 1333 (2000), de 19-XII-2000: el Consejo decidió que el “Comité 1267” debe preparar y llevar “listas actualizadas, basadas en la información que suministren los Estados y las organizaciones regionales, de las personas y entidades que están asociadas con *Osama bin Laden*, incluidas las de la organización Al-Qaida”, de las que había ordenado congelar sin demora sus fondos y otros activos financieros<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Las funciones de supervisión del “Comité 1267” abarcan las medidas de sanción impuestas en la resolución 1267 (1999), de 15-X-1999 y las que se añadieron en la resolución 1333 (2000), de 19-XII-2000. Para reforzar las funciones del “Comité 1267”, la resolución 1363 (2001), de 30-VII-2001 creó un “mecanismo de vigilancia” integrado por un “Grupo de Vigilancia” y un “Equipo de Apoyo a la Aplicación de las Sanciones”. También la resolución 1526 (2004), de 30-I-2004, creó un “Equipo de Vigilancia” encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones, bajo la égida del “Comité 1267” y con las responsabilidades concretas enumeradas en el anexo de esta resolución. Las resoluciones 1617 (2005), de 29-VII-2005; y 1735 (2006), de 22-XII-2006, actualizaron las funciones del “Equipo de Vigilancia”. Más información sobre el “Comité 1267” está disponible en la dirección de Internet: <http://www.un.org/spanish/sc/comités/1267/index.shtml>.

<sup>87</sup> En la resolución 1455 (2003), de 17-I-2003, el Consejo de Seguridad pidió al “Comité 1267” que comunicara a los Estados Miembros, “al menos cada tres meses, la lista (...) y subraya a todos los

En la resolución 1617 (2005), de 29-VII-2005, el Consejo decidió que los actos o actividades que determinarán qué personas, grupos, empresas o entidades pueden calificarse de “asociados” con Al-Qaida, *Osama bin Laden* y los talibanes serán, entre otros:

- a) La participación en la financiación, planificación, facilitación, preparación o comisión de actos o actividades ejecutados por Al-Qaida, *Osama bin Laden* o los talibanes o por una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos o realizados en o bajo su nombre, junto con ellos o en apoyo de ellos;
- b) El suministro, la venta o la transferencia de armas y pertrechos a Al-Qaida, *Osama bin Laden* o los talibanes o a una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos;
- c) El reclutamiento a favor de Al-Qaida, *Osama bin Laden* o los talibanes o de una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos; y
- d) El apoyo de otro tipo a actos o actividades ejecutados por Al-Qaida, *Osama bin Laden* o los talibanes o por una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos.

También decidió que recibirán idéntica calificación las entidades o empresas que sean de propiedad directa o indirecta o estén bajo el control directo o indirecto de una persona, grupo, empresa o entidad asociada con Al-Qaida, *Osama bin Laden* o los talibanes, o les presten apoyo de otro tipo.

Una vez preparadas estas listas, en su resolución 1390 (2002), de 16-I-2002, el Consejo de Seguridad decidió que todos los Estados apliquen las siguientes medidas a las personas y entidades incluidas en las listas: a) congelar sin demora sus fondos y otros activos financieros o recursos económicos<sup>88</sup>; b) impedir la entrada en su territorio o el tránsito por él de esas personas<sup>89</sup>; y c) impedir el suministro, la venta y la transferencia a esas personas o entidades de armas y materiales conexos de todo tipo. También pidió al “Comité 1267” que actualizara periódicamente las listas; que recabara de todos los Estados información sobre las disposiciones adoptadas para garantizar el

---

Estados Miembros la importancia de presentar al Comité, en la medida de lo posible, los nombres de los miembros de la organización Al-Qaida y de los talibanes y de otras personas, grupos, empresas y entidades a ellos asociados, así como los datos que sirvan para su identificación, de forma que el Comité pueda considerar la inclusión de nuevos nombres y detalles a su lista”. En el Anexo I de la resolución 1735 (2006), de 22-XII-2006, del Consejo se encuentra el “Formulario de remisión” que deben cumplimentar los Estados al proponer la inclusión de nuevos nombres de personas, grupos, empresas o entidades en la lista consolidada del “Comité 1267”. Por su parte, en la resolución 1730 (2006), de 19-XII-2006, el Consejo estableció el procedimiento para la supresión de nombres de la lista.

<sup>88</sup> Con la resolución 1452 (2002), de 20-XII-2002, el Consejo excluyó de esta medida de sanción los fondos y otros activos financieros o recursos económicos que el Estado pertinente haya determinado que son: a) necesarios para sufragar gastos básicos (pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos, impuestos...); y b) necesarios para sufragar gastos extraordinarios, siempre que el Estado de que se trata lo haya notificado previamente al “Comité 1267” y éste lo haya aprobado.

<sup>89</sup> En la resolución 1735 (2006), de 22-XII-2006, el Consejo de Seguridad reconoció dos excepciones a esta segunda medida, ya “que este párrafo no será aplicable cuando la entrada o el tránsito sean necesarios para una diligencia judicial o cuando el Comité establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) determine para cada caso en particular que la entrada o el tránsito tienen justificación”.

cumplimiento eficaz de las medidas de sanción indicadas; que informara periódicamente al Consejo sobre la aplicación de esta resolución; y que promulgara inmediatamente las directrices y los criterios que sean necesarios para facilitar la aplicación de las medidas de sanción descritas. Con la resolución 1526 (2004), de 30-I-2004, el Consejo decidió fortalecer el mandato del “Comité 1267”, “disponiendo que cumpla, además de la función de supervisión de la aplicación por los Estados de las medidas mencionadas (...), una función central de evaluación de información, a los fines de su examen por el Consejo, sobre la aplicación efectiva de las medidas, y que formule recomendaciones para mejorar las medidas”. Siempre con el ánimo de fortalecer al “Comité 1267”, en su resolución 1617 (2005), de 29-VII-2005, el Consejo pidió que, cuando proceda, el Presidente o los miembros del “Comité 1267” “realicen visitas a determinados países para contribuir a la cabal y eficaz aplicación de las medidas” de sanción impuestas.

La técnica de crear Comités *ad hoc* para garantizar el efectivo cumplimiento de sus resoluciones alcanzó su cenit con la resolución 1373 (2001), de 28-IX-2001, en la que el Consejo creó otro Comité *ad hoc* (el “Comité 1373”, más conocido como el “Comité contra el Terrorismo”). El “Comité contra el Terrorismo” debe, según la resolución 1373 (2001), “verificar la aplicación de la presente resolución”, con la asistencia de los expertos que se consideren apropiados”<sup>90</sup>. Para ello, esta misma resolución exhortó “a todos los Estados a que informen al Comité, a más tardar noventa días después de la fecha de aprobación de la presente resolución y más adelante conforme a un calendario que será propuesto por el Comité, de las medidas que hayan adoptado para aplicar la presente resolución”<sup>91</sup>. Debe tenerse en cuenta que, a medida que se ha ido extendiendo la política antiterrorista del Consejo, han ido creciendo a la

---

<sup>90</sup> Para reforzar y revitalizar al “Comité contra el Terrorismo”, en la resolución 1535 (2004), de 26-III-2004, el Consejo lo reestructuró, de forma que el “Comité contra el Terrorismo” esté integrado por el Pleno (compuesto por los Estados miembros del Consejo de Seguridad) y la Mesa (formada por el Presidente y los Vicepresidentes), asistida por la Dirección Ejecutiva del “Comité contra el Terrorismo”. La resolución 1805 (2008), de 20-III-2008, del Consejo especificó y reforzó las competencias de la Dirección Ejecutiva del “Comité contra el Terrorismo”. Más información sobre el “Comité contra el Terrorismo” está disponible en la dirección de Internet: <http://www.un.org/spanish/sc/ctc>.

<sup>91</sup> Apenas recién creado el “Comité contra el Terrorismo”, en su resolución 1377 (2001), de 12-XI-2001, el Consejo de Seguridad de un lado reconoció “que muchos Estados necesitarán asistencia para aplicar todas las medidas previstas en la resolución 1373 (2001), e invit(ó) a los Estados a informar al Comité contra el Terrorismo de los ámbitos en que necesitarán apoyo”. De otro lado, invitó “al Comité contra el Terrorismo a estudiar las formas en que pueda prestarse asistencia a esos Estados y, en particular, a considerar con las organizaciones internacionales, regionales y subregionales: a) la promoción de prácticas idóneas en los ámbitos que abarca la resolución 1373 (2001), incluida la preparación de leyes modelo cuando sea pertinente; b) la disponibilidad de programas técnicos, financieros, de reglamentación, legislativos u otros programas de asistencia existentes que puedan facilitar la aplicación de la resolución 1373 (2001); y c) la promoción de posibles sinergias entre esos programas de asistencia”.

par las competencias del “Comité contra el Terrorismo”. Así, por ejemplo, cuando con la resolución 1624 (2005), de 14-IX-2005, el Consejo adoptó medidas obligatorias para combatir la incitación o apología del terrorismo, en la misma resolución “encomend(ó) al “Comité contra el Terrorismo” que:

- a) Incluya en su diálogo con los Estados Miembros la labor que llevan a cabo para aplicar la presente resolución;
- b) Colabore con los Estados Miembros para ayudarles a crear capacidad al respecto, incluso mediante la difusión de las prácticas jurídicas más adecuadas y la promoción del intercambio de información;
- c) Informe al Consejo, en un plazo de doce meses, sobre la aplicación de la presente resolución”.

En su resolución 1456 (2003), de 20-I-2003, el Consejo de Seguridad “apoy(ó) la estrategia aplicada por el Comité Contra el Terrorismo al entablar un diálogo con cada Estado acerca de las nuevas medidas que se necesiten para dar plena aplicación a la resolución 1373 (2001)”. Reforzando aún más la actuación del Comité, en la resolución 1566 (2004), de 8-X-2004, el Consejo encomendó “al Comité contra el Terrorismo que, como cuestión prioritaria y, cuando proceda, en estrecha cooperación con las organizaciones internacionales, regionales y subregionales competentes, comience a hacer visitas a los Estados, con el consentimiento de éstos, a fin de vigilar mejor el cumplimiento de la resolución 1373 (2001) y facilitar la prestación de asistencia técnica y de otra índole para cumplirla”.

En la resolución 1540 (2004), de 28-IV-2004, el Consejo de Seguridad creó un tercer Comité *ad hoc* (el “Comité 1540”), integrado por todos los miembros del Consejo, “que, recurriendo a otros expertos cuando corresponda, le presente informes sobre la aplicación de la presente resolución para su examen y, para ello, exhorta a los Estados a que presenten al Comité un primer informe, en un plazo no superior a seis meses desde la aprobación de la presente resolución, sobre las medidas que hayan adoptado o tengan previsto adoptar para aplicarla” y evitar que los presuntos terroristas tengan acceso a las armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas de vectores<sup>92</sup>.

Complementando, además, la acción de estos tres Comités *ad hoc* del Consejo de Seguridad en su lucha global contra el terrorismo, en su resolución 1566 (2004), de 8-X-2004, el Consejo decidió “establecer un grupo de trabajo (el “Grupo de Trabajo 1566”) integrado por todos los miembros del Consejo de Seguridad para que estudie y le presente recomendaciones sobre las medidas prácticas que se han de imponer contra

---

<sup>92</sup> Más información sobre el “Comité 1540” está disponible en la dirección de Internet: [«http://www.un.org/spanish/sc/1540»](http://www.un.org/spanish/sc/1540).

las personas, los grupos y las entidades involucrados en actividades terroristas o asociados con ellas, además de las ya enunciadas por el Comité de Sanciones contra Al-Qaida y los Talibanes (el “Comité 1267”), entre ellas establecer los procedimientos más eficaces que se consideren adecuados para someterlos a la justicia mediante el enjuiciamiento o la extradición, congelar sus activos financieros, impedir su desplazamiento por los territorios de Estados Miembros y prevenir que les sean suministradas armas y material conexos de todo tipo, así como sobre los procedimientos para poner en práctica esas medidas”. En consecuencia, el mandato del “Grupo de Trabajo 1566” no es otro que el de generalizar para todos los presuntos terroristas, sin excepción, las medidas de sanción que ya se estaban aplicando a los terroristas de Al-Qaida y los Talibanes. No obstante, debe hacerse una mención especial a que, en la misma resolución 1566 (2004), el Consejo pidiera, además, al “Grupo de Trabajo 1566” “que considere la posibilidad de establecer un fondo internacional para indemnizar a las víctimas de actos de terrorismo y sus familias, que se financiaría con contribuciones voluntarias, que podrían a su vez consistir en parte de los bienes confiscados a organizaciones terroristas, sus miembros y patrocinantes, y que le presente sus recomendaciones al respecto”. Ésta es la primera vez que el Consejo de Seguridad ha adoptado una medida que puede llegar a favorecer directamente a las víctimas del terrorismo.

En general, de la práctica seguida por el Consejo de Seguridad cabe inferir que, a través de las resoluciones adoptadas en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo se ha dotado de un “poder legislativo” para combatir el terrorismo, que está produciendo un trasvase de obligaciones jurídicas desde las resoluciones de la Asamblea General y de los tratados universales y regionales en materia de terrorismo hacia las resoluciones del Consejo. La adopción de resoluciones por el Consejo en las que se contienen medidas obligatorias de lucha contra el terrorismo para todos los Estados, junto con la acción de los tres Comités *ad hoc* de ayuda a los Estados a cumplir esas medidas y de vigilar su eficaz cumplimiento en la práctica, ha producido resultados espectaculares. En 1998, sólo una minoría de Estados, que no llegaban a la veintena, tenían tipificado en su Derecho interno el delito de terrorismo. Eran los Estados que estaban padeciendo el flagelo del terrorismo. Esta situación producía efectos jurídicos no deseados, sobre todo en relación con la institución de la extradición, pues se trataba de comportamientos no tipificados como delitos en la mayoría de los países, lo que impedía jurídicamente que muchos Estados

podrían extraditar a presuntos terroristas, que alcanzaban por esta vía una situación de impunidad. Con ello, *de facto* aparecían santuarios o refugios seguros para los terroristas. En la actualidad, la acción del Consejo de Seguridad y de sus Comités *ad hoc* ha producido como efecto la situación contraria: todos los Estados tienen ya legislación penal, general o específica, en la que se tipifica el delito de terrorismo y se establece la obligación de juzgar o extraditar a los presuntos terroristas. No cabe duda alguna de que esta situación “nueva” en el Derecho comparado fortalece, aún más, la consideración del terrorismo como crimen internacional del individuo.

#### D. LOS TRATADOS SECTORIALES DE ÁMBITO UNIVERSAL SOBRE EL TERRORISMO

El fracaso en adoptar un convenio general de ámbito universal sobre el terrorismo ha llevado a la conclusión de un gran número de tratados de ámbito universal y carácter sectorial contra el terrorismo. Estos tratados persiguen la supresión de algunos actos concretos de terrorismo, calificados de criminales. La mayoría de estos tratados tienen su origen en resoluciones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y son respuestas jurídicas a determinados actos de terrorismo que se habían producido previamente.

Hasta la fecha, se han adoptado hasta trece tratados de ámbito universal que cubren diversos sectores relacionados con el terrorismo. En orden cronológico, estos trece tratados sectoriales de ámbito universal sobre el terrorismo son los siguientes:

- 1) el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, firmado en Tokio el 14-IX-1963<sup>93</sup>;
- 2) el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya, el 16-XII-1970<sup>94</sup>;
- 3) el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23-IX-1971<sup>95</sup>;
- 4) la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, aprobada mediante la

---

<sup>93</sup> Publicado en: UNITED NATIONS, *Treaty Series*, 1969, pp. 242-251; y BOE n° 308, de 25-XII-1969, pp. 20078-20081. Su texto está disponible en español en la dirección de Internet: [«http://untreaty.un.org/English/Terrorism/off\\_sp.pdf»](http://untreaty.un.org/English/Terrorism/off_sp.pdf). El presente Convenio entró en vigor de manera general el 4-XII-1969 y, para España, el 30-XII-1969.

<sup>94</sup> Publicado en: UNITED NATIONS, *Treaty Series*, 1973, pp. 123-127; y BOE n° 13, de 15-I-1973, pp. 742-743. Su texto está disponible en español en la dirección de Internet: [«http://untreaty.un.org/English/Terrorism/seiz\\_sp.pdf»](http://untreaty.un.org/English/Terrorism/seiz_sp.pdf). El presente Convenio entró en vigor para España el 29-XI-1972.

<sup>95</sup> Publicado en: UNITED NATIONS, *Treaty Series*, vol. 974, n° 14118; y BOE n° 9, de 10-I-1974, pp. 551-553. Su texto está disponible en español en la dirección de Internet: [«http://untreaty.un.org/English/Terrorism/unalact\\_sp.pdf»](http://untreaty.un.org/English/Terrorism/unalact_sp.pdf). El presente Convenio entró en vigor para España el 26-I-1973.

Resolución 3166 (XXVIII), de 14-XII-1973, de la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>96</sup>;

5) la Convención internacional contra la toma de rehenes, aprobada mediante la Resolución 34/146, de 17-XII-1979, de la Asamblea General<sup>97</sup>;

6) la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, aprobada en Viena el 3-III-1980<sup>98</sup>;

7) el Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación internacional, firmado en Montreal el 24-II-1988<sup>99</sup>;

8) el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (Roma, 10-III-1988)<sup>100</sup>;

9) el Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (Roma, 10-III-1988)<sup>101</sup>;

10) el Convenio sobre la marcación de los explosivos plásticos para los fines de detección (Montreal, 1-III-1991)<sup>102</sup>;

11) el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, aprobado mediante la Resolución 52/64 de 15-XII-1997, de la Asamblea General<sup>103</sup>;

12) el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, aprobado mediante la Resolución 54/109 de 9-XII-1999, de la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>104</sup>; y

---

<sup>96</sup> Publicada en: UNITED NATIONS, *Treaty Series*, 1977, pp. 191-195; y *BOE* n° 33, de 7-II-1986, pp. 5064-5070. Su texto está disponible en español en la dirección de Internet: [«http://untreaty.un.org/English/Terrorism/18-7sp.pdf»](http://untreaty.un.org/English/Terrorism/18-7sp.pdf). La presente Convención entró en vigor de forma general el 20-II-1977 y, para España, el 7-IX-1985.

<sup>97</sup> Publicada en: UNITED NATIONS, *Treaty Series*, 1983, pp. 238-243; y *BOE* n° 162, de 7-VII-1984, pp. 19989-19991. Su texto está disponible en español en la dirección de Internet: [«http://untreaty.un.org/English/Terrorism/18-5sp.pdf»](http://untreaty.un.org/English/Terrorism/18-5sp.pdf). La presente Convención entró en vigor con carácter general el 3-VI-1983 y, para España, el 25-IV-1984.

<sup>98</sup> Publicada en: UNITED NATIONS, *Treaty Series*, 1987, pp. 152-160; y *BOE* n° 256, 25-X-1991, pp. 34558-34562. Su texto está disponible en español en la dirección de Internet: [«http://untreaty.un.org/English/Terrorism/physprot\\_sp.pdf»](http://untreaty.un.org/English/Terrorism/physprot_sp.pdf). La presente Convención entró en vigor de forma general el 8-II-1987 y, para España, el 6-X-1991.

<sup>99</sup> Publicado en: UNITED NATIONS, *Treaty Series*, 1990, pp. 488-491; y *BOE* n° 56, de 5-III-1992, pp. 7565-7567, con corrección de erratas en *BOE* n° 134, de 4-VI-1992, p. 18932. Su texto está disponible en español en la dirección de Internet: [«http://untreaty.un.org/English/Terrorism/prunolact\\_sp.pdf»](http://untreaty.un.org/English/Terrorism/prunolact_sp.pdf). El presente Protocolo entró en vigor de forma general el 6-VIII-1989 y, para España, el 7-VI-1991.

<sup>100</sup> Publicado en: UNITED NATIONS, *Treaty Series*, 1992, pp. 262-274; y *BOE* n° 99, de 24-IV-1992, pp. 13842-13845. Su texto está disponible en español en la dirección de Internet: [«http://untreaty.un.org/English/Terrorism/actsmar\\_sp.pdf»](http://untreaty.un.org/English/Terrorism/actsmar_sp.pdf). El presente Convenio entró en vigor de forma general y para España el 1-III-1992.

<sup>101</sup> Publicado en: UNITED NATIONS, *Treaty Series*, 1992, pp. 324-329; y *BOE* n° 99, de 24-IV-1992, pp. 13845-13846. Su texto está disponible en español en la dirección de Internet: [«http://untreaty.un.org/English/Terrorism/fp\\_sp.pdf»](http://untreaty.un.org/English/Terrorism/fp_sp.pdf). El presente Protocolo entró en vigor de forma general y para España el 1-III-1992.

<sup>102</sup> Publicado en: *BOE* n° 288, de 2-XII-1998, pp. 39525-39529. Su texto está disponible en español en la dirección de Internet: [«http://untreaty.un.org/English/Terrorism/explo\\_s.pdf»](http://untreaty.un.org/English/Terrorism/explo_s.pdf). El presente Convenio entró en vigor de forma general y para España el 21-VI-1998.

<sup>103</sup> Publicado en: *BOE* n° 140, de 12-VI-2001, pp. 20547-20553, con corrección de errores en el *BOE* n° 137, de 8-VI-2002, p. 20753. Su texto está disponible en español en la dirección de Internet: [«http://untreaty.un.org/English/Terrorism/18-9sp.pdf»](http://untreaty.un.org/English/Terrorism/18-9sp.pdf). El presente Convenio entró en vigor de forma general y para España el 23-V-2001.

<sup>104</sup> Publicado en: *BOE* n° 123, de 23-V-2002, pp. 18361-18369, con corrección de errores en el *BOE* n° 141, de 13-VI-2002, p. 21266. Su texto está disponible en español en la dirección de Internet: [«http://untreaty.un.org/English/Terrorism/18-11sp.pdf»](http://untreaty.un.org/English/Terrorism/18-11sp.pdf). El presente Convenio entró en vigor de forma general el 10-IV-2002 y, para España, el 9-V-2002. Sobre este Convenio véase: HINOJOSA

13) el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, aprobado mediante la Resolución 59/290, de 13-IV-2005, de la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>105</sup>.

En general, cabe señalar que estos tratados internacionales imponen las siguientes obligaciones a los Estados Parte en los mismos:

- 1) criminalizar una serie de actos concretos<sup>106</sup>;
- 2) imponer sanciones graves o severas a los actos criminalizados<sup>107</sup>;
- 3) afirmar su jurisdicción sobre los actos prohibidos en una variedad de circunstancias<sup>108</sup>;
- 4) tratar a los actos prohibidos como delitos que permiten la extradición<sup>109</sup>;

---

MARTÍNEZ, L. M., La financiación del terrorismo y las Naciones Unidas, 2008, Madrid, Tecnos, 239 págs.

<sup>105</sup> Publicado en: BOE nº 146, de 19-VI-2007, pp. 26527-26533. Su texto está disponible en español en la dirección de Internet: «[http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Spanish\\_18\\_15.pdf](http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Spanish_18_15.pdf)». El presente Convenio entró en vigor de forma general y para España el 7-VII-2007.

<sup>106</sup> Véanse: los artículos 1 y 11 del Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves; los artículos 1 y 2 del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves; el artículo 1 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil; el artículo 2.1 de la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos; el artículo 1 de la Convención internacional contra la toma de rehenes; el artículo 7.1 de la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares; el artículo II del Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional; el artículo 3 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima; el artículo 2 del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental; los artículos 2, 4 y 5 del Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas; los artículos 2, 4 y 6 del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo; y los artículos 2, 5 y 6 del Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear.

<sup>107</sup> Véanse: el artículo 2 del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves; el artículo 3 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil; el artículo 2.2 de la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos; el artículo 2 de la Convención internacional contra la toma de rehenes; el artículo 7.2 de la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares; el artículo I del Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional; el artículo 5 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima; el artículo 1.1 del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental; el artículo 4 del Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas; el artículo 4 del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo; y el artículo 5 del Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear.

<sup>108</sup> Véanse: los artículos 3 y 4 del Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves; el artículo 4 del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves; el artículo 5 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil; el artículo 3 de la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos; el artículo 5 de la Convención internacional contra la toma de rehenes; el artículo y 8 de la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares; el artículo III del Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional; el artículo 6 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima; el artículo 3 del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental; el artículo 6 del Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas; el artículo 7 del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo; y el artículo 9 del Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear.

<sup>109</sup> Véanse: el artículo 16 del Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves; el artículo 8 del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves; el artículo 8 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación

5) extraditar al Estado Parte con jurisdicción sobre los actos prohibidos o someter el caso a sus autoridades nacionales competentes a los efectos de su procesamiento<sup>110</sup>; y

6) concederse asistencia jurídica mutua en la investigación y procesamiento de los actos prohibidos<sup>111</sup>; y

7) no excluir “ninguna jurisdicción penal establecida de conformidad con la legislación interna”<sup>112</sup>. Posibilidad que abarca tanto el supuesto de que un Estado en su

---

civil; el artículo 8 de la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos; el artículo 10 de la Convención internacional contra la toma de rehenes; el artículo 11 de la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares; el artículo I del Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional; el artículo 11 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima; el artículo 1.1 del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental; los artículos 9 y 11 del Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas; los artículos 11, 13 y 14 del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo; y los artículos 13 y 15 del Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear.

<sup>110</sup> Véanse: el artículo 14 y 16 del Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves; el artículo 7 del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves; el artículo 7 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil; los artículos 3.2, 6 y 7 de la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos; los artículos 6, 8 y 9 de la Convención internacional contra la toma de rehenes; los artículos 9 y 10 de la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares; el artículo I del Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional; el artículo 10 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima; el artículo 1.1 del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental; el artículo 2 del Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas; el artículo 8 del Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas; el artículo 10 del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo; y el artículo 11 del Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear.

<sup>111</sup> Véanse: el artículo 13 del Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves; los artículos 6 y 11 del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves; los artículos 6, 11 y 12 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil; los artículos 4, 5 y 10 de la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos; los artículos 4 y 11 de la Convención internacional contra la toma de rehenes; los artículos 5 y 13 de la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares; el artículo I del Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional; los artículos 7, 8, 9, 12 y 13 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima; el artículo 1.1 del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental; los artículos 7, 10 y 15 del Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas; los artículos 8, 9, 12 y 18 del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo; y los artículos 7, 10 y 14 del Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear.

<sup>112</sup> Véanse: el artículo 3.3 del Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves; el artículo 4.3 del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves; el artículo 5.3 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil; el artículo 3.3 de la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos; el artículo 5.3 de la Convención internacional contra la toma de rehenes; el artículo 8.3 de la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares; el artículo I del Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional; el artículo 6.5 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima; el artículo 3.5 del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental; el artículo 6.5 del Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas; el artículo 7.3 del Convenio internacional para la represión de la financiación del

legislación interna establezca el principio de jurisdicción universal de sus tribunales nacionales para conocer de los delitos de terrorismo, como el supuesto de que un Estado en su legislación interna reconozca la competencia de un tribunal internacional penal para conocer de estos mismos delitos.

Los comportamientos prohibidos que tienen carácter delictivo en el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (Tokio, 14-IX-1963) son los siguientes:

- 1) “las infracciones a las leyes penales” del Estado de matrícula de la aeronave (art. 1.1.a);
- 2) “los actos que, sean o no infracciones, puedan poner o pongan en peligro la seguridad de la aeronave o de las personas o bienes de la misma, o que pongan en peligro el buen orden y la disciplina a bordo” (art. 1.1.b); y
- 3) “cuando, mediante violencia o intimidación, una persona cometa a bordo cualquier acto ilícito de apoderamiento, interferencia o ejercicio del control de una aeronave en vuelo, o esté a punto de cometer tales actos” (art. 11.1).

Los comportamientos prohibidos que tienen carácter delictivo en el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (La Haya, 16-XII-1970) son los siguientes:

- 1) “comete delito toda persona que, a bordo de una aeronave en vuelo, ilícitamente, mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación, se apodere de tal aeronave, ejerza el control de la misma, o intente cometer cualquiera de tales actos” (art. 1.a); y
- 2) “comete delito toda persona que, a bordo de una aeronave en vuelo, sea cómplice de la persona que cometa o intente cometer cualquiera de tales actos” (art. 1.b).

Los comportamientos prohibidos que tienen carácter delictivo en el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Montreal, 23-IX-1971) son los siguientes:

- “1. Comete un delito toda persona que ilícita e intencionalmente:
  - a) realice contra una persona a bordo de una aeronave en vuelo actos de violencia que, por su naturaleza, constituyen un peligro para la seguridad de la aeronave;
  - b) destruya una aeronave en servicio o le cause daños que la incapaciten para el vuelo o que, por su naturaleza, constituyan un peligro para la seguridad de la aeronave en vuelo;
  - c) coloque o haga colocar en una aeronave en servicio, por cualquier medio, un artefacto o sustancia capaz de destruir tal aeronave o de causarle daños que la incapaciten para el vuelo o que, por su naturaleza, constituyen un peligro para la seguridad de las aeronaves en vuelo;
  - d) destruya o dañe las instalaciones o servicios de la navegación aérea o perturbe su funcionamiento, si tales actos, por su naturaleza, constituyen un peligro para la seguridad de las aeronaves en vuelo;
  - e) comunique, a sabiendas, informes falsos, poniendo con ello en peligro la seguridad de una aeronave en vuelo.
2. Igualmente comete un delito, toda persona que:
  - a) intente cometer cualquiera de los delitos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo;
  - b) sea cómplice de la persona que los cometa o intente cometerlos” (art. 1).

---

terrorismo; y el artículo 9.5 del Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear.

Los comportamientos prohibidos que tienen carácter delictivo en la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (Nueva York, 14-XII-1973) son los siguientes

“Serán calificados por cada Estado parte como delitos en su legislación interna, cuando se realicen intencionalmente:

- a) La comisión de un homicidio, secuestro u otro atentado contra la integridad física o la libertad de una persona internacionalmente protegida;
- b) La comisión de un atentado violento contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de una persona internacionalmente protegida que pueda poner en peligro su integridad física o su libertad;
- c) La amenaza de cometer tal atentado;
- d) La tentativa de cometer tal atentado; y
- e) La complicidad en tal atentado” (art. 2.1).

Los comportamientos prohibidos que tienen carácter delictivo en la Convención internacional contra la toma de rehenes (Nueva York, 17-XII-1979) son los siguientes:

“1. Toda persona que se apodere de otra (que en adelante se denominará «el rehén») o la detenga y amenace con matarla, herirla 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.

2. Toda persona que:

- a) Intente cometer un acto de toma de rehenes;
  - b) Participe como cómplice de otra persona que cometa o intente cometer un acto de toma de rehenes,
- comete igualmente un delito en el sentido de la presente Convención” (art. 1).

Los comportamientos prohibidos que tienen carácter delictivo en la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (Viena, 3-III-1980) son los siguientes:

“1. La comisión intencionada de:

- a) un acto que consista en recibir, poseer, usar, transferir, alterar, evacuar o dispensar materiales nucleares sin autorización legal, si tal acto causa, o es probable que cause, la muerte o lesiones graves a una persona o daños materiales sustanciales;
  - b) hurto o robo de materiales nucleares;
  - c) malversación de materiales nucleares o su obtención mediante fraude;
  - d) un acto que consista en la exacción de materiales nucleares mediante amenaza o uso de violencia o mediante cualquier otra forma de intimidación;
  - e) una amenaza de:
    - (i) utilizar materiales nucleares para causar la muerte o lesiones graves a una persona o daños materiales sustanciales;
    - (ii) cometer uno de los delitos mencionados en el apartado b) a fin de obligar a una persona física o jurídica, a una organización internacional o a un Estado a hacer algo o a abstenerse de hacer algo;
  - f) una tentativa de cometer uno de los delitos mencionados en los apartados a), b) o c); y
  - g) un acto que consista en participar en cualquiera de los delitos mencionados en los apartados a) a f),
- será considerada como delito punible por cada Estado Parte en virtud de su legislación nacional” (art. 7.1).

Los comportamientos prohibidos que tienen carácter delictivo en el Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional (Montreal, 24-II-1988) son los siguientes:

- 1) “Comete un delito toda persona que ilícita e intencionalmente, utilizando cualquier artefacto, sustancia o arma:
  - a) ejecute un acto de violencia contra una persona en un aeropuerto que preste servicio a la aviación civil internacional, que cause o pueda causar lesiones graves o la muerte;
  - b) destruya o cause graves daños en las instalaciones de un aeropuerto que preste servicio a la aviación civil internacional o en una aeronave que no esté en servicio y esté situada en el aeropuerto, o perturbe los servicios del aeropuerto, si ese acto pone en peligro o puede poner en peligro la seguridad del aeropuerto” (art. II.1).
- 2) Igualmente comete delito toda persona que:
  - a) intente cometer cualquiera de los delitos mencionados en el párrafo anterior;
  - b) sea cómplice de la persona que los comete o intenta cometerlos (art. II.2).

Los comportamientos prohibidos que tienen carácter delictivo en el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (Roma, 10-III-1988) son los siguientes:

- “1. Comete delito toda persona que ilícita e intencionalmente:
  - a) Se apodere de un buque o ejerza el control del mismo mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación; o
  - b) Realice algún acto de violencia contra una persona que se halle a bordo de un buque, si dicho acto puede poner en peligro la navegación segura de ese buque; o
  - c) Destruya un buque o cause daños a un buque o a su carga que puedan poner en peligro la navegación segura de ese buque; o
  - d) Coloque o haga colocar en un buque, por cualquier medio, un artefacto o una sustancia que pueda destruir el buque, o causar daños al buque o a su carga que pongan o puedan poner en peligro la navegación segura del buque; o
  - e) Destruya o cause daños importantes en las instalaciones y servicios de navegación marítima o entorpezca gravemente su funcionamiento, si cualquiera de tales actos puede poner en peligro la navegación segura de un buque; o
  - f) Difunda información a sabiendas de que es falsa, poniendo así en peligro la navegación segura de un buque; o
  - g) Lesione o mate a cualquier persona, en relación con la comisión o la tentativa de comisión de cualquiera de los delitos enunciados en los apartados a) a f).
2. También comete delito toda persona que:
  - a) Intente cometer cualquiera de los delitos enunciados en el párrafo 1; o
  - b) Induzca a cometer cualquiera de los delitos enunciados en el párrafo 1, perpetrados por cualquier persona, o sea de otro modo cómplice de la persona que comete tal delito; o
  - c) Amenace con cometer, formulando o no una condición, de conformidad con lo dispuesto en la legislación interna, con ánimo de obligar a una persona física o jurídica a ejecutar un acto o a abstenerse de ejecutarlo, cualquiera de los delitos enunciados en los apartados b), c) y e) del párrafo 1, si la amenaza puede poner en peligro la navegación segura del buque de que se trate” (art. 3).

Los comportamientos prohibidos que tienen carácter delictivo en el Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (Roma, 10-III-1988) son los siguientes:

- “1. Comete delito toda persona que ilícita e intencionalmente:

- a) Se apodere de una plataforma fija o ejerza el control del mismo mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación; o
  - b) Realice algún acto de violencia contra una persona que se halle a bordo de una plataforma fija, si dicho acto puede poner en peligro la seguridad de ésta; o
  - c) Destruya una plataforma fija o cause daños a la misma que puedan poner en peligro su seguridad; o
  - d) Coloque o haga colocar en una plataforma fija, por cualquier medio, un artefacto o una sustancia que pueda destruir esa plataforma fija o pueda poner en peligro su seguridad; o
  - e) Lesione o mate a cualquier persona, en relación con la comisión o la tentativa de comisión de cualquiera de los delitos enunciados en los apartados a) a d).
2. También comete delito toda persona que:
- a) Intente cometer cualquiera de los delitos enunciados en el párrafo 1; o
  - b) Induzca a cometer cualquiera de los delitos enunciados en el párrafo 1, perpetrados por cualquier persona, o sea de otro modo cómplice de la persona que comete tal delito; o
  - c) Amenace con cometer, formulando o no una condición, de conformidad con lo dispuesto en la legislación interna, con ánimo de obligar a una persona física o jurídica a ejecutar un acto o a abstenerse de ejecutarlo, cualquiera de los delitos enunciados en los apartados b) y c) del párrafo 1, si la amenaza puede poner en peligro la seguridad de la plataforma fija de que se trate” (art. 2).

Los comportamientos prohibidos que tienen carácter delictivo en el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (Nueva York, 15-XII-1997) son los siguientes:

- “1. Comete delito en el sentido del presente Convenio quien ilícita e intencionadamente entrega, coloca, arroja o detona un artefacto o sustancia explosivo u otro artefacto mortífero en o contra un lugar de uso público, una instalación pública o de gobierno, una red de transporte público o una instalación de infraestructura:
- a) Con el propósito de causar la muerte o graves lesiones corporales, o
  - b) con el propósito de causar una destrucción significativa de ese lugar, instalación o red que produzca o pueda producir un gran perjuicio económico.
2. También constituirá delito la tentativa de cometer cualquiera de los delitos enunciados en el párrafo 1.
3. También comete delito quien:
- a) Participe como cómplice en la comisión de un delito enunciado en los párrafos 1 ó 2, o
  - b) organice o dirija a otros a los efectos de la comisión del delito enunciado en los párrafos 1 ó 2, o
  - c) contribuya de algún otro modo a la comisión de uno o más de los delitos enunciados en los párrafos 1 ó 2 por un grupo de personas que actúe con un propósito común; la contribución deberá ser intencional y hacerse con el propósito de colaborar con los fines o la actividad delictiva general del grupo o con conocimiento de la intención del grupo de cometer el delito o los delitos de que se trate” (art. 2).

Los comportamientos prohibidos que tienen carácter delictivo en el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo (Nueva York, 9-XII-1999) son los siguientes:

- “1. Comete delito en el sentido del presente Convenio quien por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer:

a) Un acto que constituya un delito comprendido en el ámbito de uno de los tratados enumerados en el anexo<sup>113</sup> y tal como esté definido en ese tratado;

b) Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.

2. a) Al depositar su Instrumento de Ratificación, Aceptación, Aprobación o Adhesión al presente Convenio, un Estado que no sea parte en alguno de los tratados enumerados en el anexo podrá declarar que, en la aplicación del presente Convenio a ese Estado Parte, el tratado no se considerará incluido en el anexo mencionado en el apartado a) del párrafo 1. La declaración quedará sin efecto tan pronto como el tratado entre en vigor para el Estado Parte, que notificará este hecho al depositario;

b) Cuando un Estado Parte deje de serlo en alguno de los tratados enumerados en el anexo, podrá efectuar una declaración respecto de ese tratado con arreglo a lo previsto en el presente artículo.

3. Para que un acto constituya un delito enunciado en el párrafo 1, no será necesario que los fondos se hayan usado efectivamente para cometer un delito mencionado en los apartados a) o b) del párrafo 1.

4. Comete igualmente un delito quien trate de cometer un delito enunciado en el párrafo 1 del presente artículo.

5. Comete igualmente un delito quien:

a) Participe como cómplice en la comisión de un delito enunciado en los párrafos 1 ó 4 del presente artículo;

b) Organice la comisión de un delito enunciado en los párrafos 1 ó 4 del presente artículo o dé órdenes a otros de cometerlo;

c) Contribuya a la comisión de uno o más de los delitos enunciados en los párrafos 1 ó 4 del presente artículo por un grupo de personas que actúe con un propósito común. La contribución deberá ser intencionada y hacerse:

i) Ya sea con el propósito de facilitar la actividad delictiva o los fines delictivos del grupo, cuando esa actividad o esos fines impliquen la comisión de un delito enunciado en el párrafo 1 del presente artículo; o

ii) Ya sea con conocimiento de la intención del grupo de cometer un delito enunciado en el párrafo 1 del presente artículo” (art. 2).

Los comportamientos prohibidos que tienen carácter delictivo en el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (Nueva York, 13-IV-2005) son los siguientes:

“1. Comete delito en el sentido del presente Convenio quien, ilícita e intencionalmente:

a) Posea material radiactivo o fabrique o posea un dispositivo:

i) Con el propósito de causar la muerte o lesiones corporales graves; o

ii) Con el propósito de causar daños considerables a los bienes o al medio ambiente;

b) Utilice en cualquier forma material radiactivo o un dispositivo, o utilice o dañe una instalación nuclear en forma tal que provoque la emisión o entrañe el riesgo de provocar la emisión de material radiactivo:

i) Con el propósito de causar la muerte o lesiones corporales graves; o

ii) Con el propósito de causar daños considerables a los bienes o al medio ambiente; o

iii) Con el propósito de obligar a una persona natural o jurídica, una organización internacional o un Estado a realizar o abstenerse de realizar algún acto.

2. También comete delito quien:

---

<sup>113</sup> En el Anexo de este Convenio se enumeran los restantes convenios internacionales de ámbito universal y carácter sectorial contra el terrorismo.

a) Amenace, en circunstancias que indiquen que la amenaza es verosímil, con cometer un delito en los términos definidos en el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo; o

b) Exija ilícita e intencionalmente la entrega de material radiactivo, un dispositivo o una instalación nuclear mediante amenaza, en circunstancias que indiquen que la amenaza es verosímil, o mediante el uso de la fuerza.

3. También comete delito quien intente cometer cualesquiera de los actos enunciados en el párrafo 1 del presente artículo.

4. También comete delito quien:

a) Participe como cómplice en la comisión de cualesquiera de los actos enunciados en los párrafos 1, 2 ó 3 del presente artículo; o

b) Organice o instigue a otros a los efectos de la comisión de cualesquiera de los delitos enunciados en los párrafos 1, 2 ó 3 del presente artículo; o

c) Contribuya de otro modo a la comisión de uno o varios de los delitos enunciados en los párrafos 1, 2 ó 3 del presente artículo por un grupo de personas que actúe con un propósito común; la contribución deberá ser intencionada y hacerse con el propósito de fomentar los fines o la actividad delictiva general del grupo o con conocimiento de la intención del grupo de cometer el delito o los delitos de que se trate” (art. 2).

Éstos son los delitos de terrorismo que han sido reconocidos como tales en el Derecho Internacional convencional universal, es decir, en los tratados internacionales cuya ratificación está abierta a todos los Estados. Pese a que parezca una enumeración muy amplia de los delitos de terrorismo, y lo cierto es que lo es, no debe dejar de señalarse que el enfoque sectorial que han seguido los tratados internacionales de ámbito universal que se han adoptado hasta el momento contra el terrorismo dejan lagunas evidentes en las que, al menos en este nivel jurídico, no se han criminalizado como delito algunas prácticas terroristas. Piénsese, por ejemplo, en una práctica que el grupo terrorista ETA ha ejercido lamentablemente con demasiada frecuencia, como es la del tiro en la nuca ejecutado en plena calle. Al tratarse de un asesinato no realizado en un lugar especialmente protegido (como lo sería en el interior de una aeronave, de un buque, de una plataforma fija o de un aeropuerto), sin un arma especialmente condenada (como lo sería una bomba o un artefacto nuclear) y contra personas no especialmente protegidas (como lo serían los rehenes o las personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos), la práctica del tiro en la nuca realizado en calle abierta no se puede calificar, conforme a los convenios internacionales citados, como acto de terrorismo.

No obstante, deben añadirse dos ideas. La primera consiste en subrayar que el alto número de ratificaciones que han recibido estos trece convenios internacionales de ámbito universal contra el terrorismo, así como el elevado número de resoluciones adoptadas por la Asamblea General y por el Consejo de Seguridad de la ONU en las que se les mencionan, permite sostener que los delitos de terrorismo identificados en estos trece convenios ya han recibido su reconocimiento en el Derecho Internacional

consuetudinario, por lo que de hecho tienen una vigencia universal, incluso para aquellos pocos Estados que no han ratificado alguno de estos convenios. En segundo lugar, aunque es cierto, como se ha indicado, que algunas prácticas terroristas no son susceptibles de calificarse como delitos de terrorismo de conformidad con estos trece convenios internacionales de ámbito universal, debe añadirse que existen, como se explica a continuación, ocho instrumentos jurídicamente vinculantes de carácter regional que, al combatir al terrorismo con un carácter global, abarcan en muchos casos a estas lagunas u olvidos como auténticos delitos de terrorismo.

## E. LOS INSTRUMENTOS REGIONALES SOBRE EL TERRORISMO

En la actualidad, existen ocho instrumentos jurídicos regionales que combaten el terrorismo con carácter global. En orden cronológico, estos instrumentos regionales son los siguientes:

- 1) la Convención de la Organización de Estados Americanos para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando éstos tengan trascendencia internacional (Washington, D. C., 2-II-1971)<sup>114</sup>;
- 2) el Convenio europeo (Consejo de Europa) para la represión del terrorismo (Estrasburgo, 27-I-1977)<sup>115</sup>;
- 3) la Convención regional de la Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional sobre la supresión del terrorismo (Katmandú, 4-XI-1987)<sup>116</sup>;
- 4) la Convención de la Liga de Estados Árabes sobre la supresión del terrorismo (El Cairo, 22-IV-1998)<sup>117</sup>;
- 5) el Tratado de cooperación entre los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes para combatir el terrorismo (Minsk, 4-VI-1999)<sup>118</sup>;
- 6) la Convención de la Organización de la Conferencia Islámica para combatir el terrorismo internacional (Ouagadougou, 1-VII-1999)<sup>119</sup>;
- 7) la Convención de la Organización para la Unidad Africana sobre la prevención y el combate del terrorismo (Argel, 14-VII-1999)<sup>120</sup>; y
- 8) en la Unión Europea, la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13-VI-2002, sobre la lucha contra el terrorismo<sup>121</sup>.

---

<sup>114</sup> Publicado en: UNITED NATIONS, *Treaty Series*, 1986, pp. 192-194. Su texto en español está disponible en la dirección de Internet: «[http://untreaty.un.org/English/Terrorism/oas\\_sp.pdf](http://untreaty.un.org/English/Terrorism/oas_sp.pdf)».

<sup>115</sup> Publicado en: UNITED NATIONS, *Treaty Series*, 1979, pp. 93-111; y BOE n° 242, de 8-X-1980, pp. 22357-22360. Su texto en la versión auténtica en inglés está disponible en la dirección de Internet: «<http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv15.pdf>» y la versión no auténtica en español en la dirección de Internet: «<http://www.boe.es/boe/dias/1980/10/08/pdfs/A22357-22360.pdf>». El presente Convenio entró en vigor de forma general el 4-VIII-1978 y, para España, el 21-VIII-1980.

<sup>116</sup> Su texto en inglés está disponible en la dirección de Internet: «<http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv.18.pdf>».

<sup>117</sup> Véase la dirección de Internet: «<http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>».

<sup>118</sup> Su texto en inglés está disponible en la dirección de Internet: «[http://untreaty.un.org/English/Terrorism/csi\\_e.pdf](http://untreaty.un.org/English/Terrorism/csi_e.pdf)».

<sup>119</sup> Su texto en inglés está disponible en la dirección de Internet: «<http://www.oic-un.org/26jcfm/c.html>».

<sup>120</sup> Su texto en inglés está disponible en la dirección de Internet: «[http://untreaty.un.org/English/Terrorism/oau\\_e.pdf](http://untreaty.un.org/English/Terrorism/oau_e.pdf)».

En general, estos instrumentos jurídicos regionales de naturaleza obligatoria para sus Estados Partes establecen una definición de terrorismo más o menos lograda en función, sobre todo, de su año de adopción, así como la obligación de los Estados Partes de tipificar penalmente estos delitos y de juzgar o extraditar, sin que se pueda considerar al delito de terrorismo, a efectos de extradición, como un delito político.

La evolución que en estos instrumentos regionales se ha seguido en la lucha contra el terrorismo queda especialmente patente en Europa, si se compara el Convenio europeo para la represión del terrorismo, adoptado en el seno del Consejo de Europa en Estrasburgo el 27-I-1977, con la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13-VI-2002, sobre la lucha contra el terrorismo, adoptada por la Unión Europea y que es el último y más reciente de estos instrumentos jurídicos regionales.

En el Convenio del Consejo de Europa de 1977, su disposición clave es su artículo 1, con el siguiente tenor:

“A los efectos de la extradición entre Estados contratantes, ninguno de los delitos mencionados a continuación se considerarán como delito político, como delito conexo con un delito político o como delito inspirado por móviles políticos:

a) Los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio para la represión de la captura ilícita de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970;

b) Los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio para la represión de actos ilícitos dirigidos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971;

c) Los delitos graves constituidos por un ataque contra la vida, la integridad corporal o la libertad de las personas que tengan derecho a una protección internacional, incluidos los agentes diplomáticos;

d) Los delitos que impliquen rapto, toma de rehenes o secuestro arbitrario;

e) Los delitos que impliquen la utilización de bombas, granadas, cohetes, armas de fuego automáticas, o cartas o paquetes con explosivos ocultos, en los casos en que dicha utilización represente un peligro para las personas;

f) La tentativa de comisión de alguno de los delitos anteriormente mencionados o la participación como coautor o cómplice de una persona que cometa o intente cometer dichos delitos”.

De esta disposición, importante en el momento de su adopción, cabe resaltar que no define al terrorismo y que sólo criminaliza algunos actos terroristas. De hecho, pese al título de este Convenio europeo, el término “terrorismo” no apareció en ningún momento en su articulado.

Situación muy distinta es la de la respuesta al terrorismo de la Unión Europea que, en gran medida, ha estado fuertemente influenciada por los ataques terroristas del “11-S”. Dado que el fenómeno terrorista tiene en Europa una tradición más antigua que

---

<sup>121</sup> Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13-VI-2002, sobre la lucha contra el terrorismo, publicada en DO, nº L 164, 22-VI-2002, pp. 3-7. Su texto en español está disponible en la dirección de Internet: <<http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>>.

en los Estados Unidos, los Estados europeos que han sufrido el flagelo terrorista desde hace tiempo (España, Francia, Grecia, Italia, Portugal y Reino Unido) tenían ya en vigor leyes anti-terroristas de alcance global antes de los atentados del “11-S”. Aunque la Unión Europea carecía en esas fechas de un marco legal comprehensivo y sustantivo para luchar contra el terrorismo<sup>122</sup>, su preocupación por este fenómeno criminal había comenzado a manifestarse con anterioridad al “11-S” en el ámbito de sus dos pilares de cooperación intergubernamental, es decir, tanto en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)<sup>123</sup>, como sobre todo en el ámbito de la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJAI)<sup>124</sup>. Su inclusión en los pilares intergubernamentales significaba que, conforme a la estructura arquitectónica de la Unión Europea, el terrorismo debía combatirse principalmente a través del ordenamiento penal de cada Estado miembro. El Derecho penal es una materia incluida en el ámbito de la CAJAI o tercer pilar de la Unión Europea. Como tal, la lucha contra el terrorismo quedaba al margen de las normas del Derecho Comunitario Europeo y sólo podía ser combatido por la Unión Europea en un contexto de acuerdo unánime entre todos sus Estados miembros<sup>125</sup>. Aún así, es destacable que con el Tratado de Niza<sup>126</sup> se

---

<sup>122</sup> DEN BOER, M., “9/11 and the Europeanization of Anti-terrorism Policy: A Critical Assessment”, *Notre Europe*, Policy Paper Number 6, Sept. 2003, p. 19. Disponible en la dirección de Internet: <http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Polycypaper6.pdf>.

<sup>123</sup> Cabe recordar que, en 1986, la Comunidad Europea (CE) creó un Grupo de trabajo anti-terrorista denominado COTER (*Counter-Terrorism Working Group*), cuyas funciones posteriormente se incluirían en el ámbito del segundo pilar de la Unión Europea, es decir, en la PESC.

<sup>124</sup> Véanse la Declaración de La Gomera, adoptada en la reunión del Consejo informal de 14-X-1995, en la que se afirmó que el terrorismo constituye una amenaza para la democracia, para el libre ejercicio de los derechos humanos y para el desarrollo económico y social; la Acción común 96/610/JAI del Consejo, de 15-X-1996, relativa a la creación y mantenimiento de un Directorio de competencias, técnicas y conocimientos antiterroristas especializados para facilitar la cooperación antiterrorista entre los Estados miembros de la Unión Europea (DO, nº L 273, 25-X-1996, pp. 1-2); la Acción común 98/428/JAI del Consejo, de 29-VI-1998, por la que se crea una red judicial europea (DO, nº L 191, 7-VII-1998, pp. 4 y ss.), con competencias sobre los delitos de terrorismo; el Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Texto adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3-XII-1998 (DO, nº C 19, 23-I-1999, pp. 1-15); la Decisión del Consejo de 3-XII-1998 por la que se encomienda a Europol la lucha contra los delitos cometidos o que puedan cometerse en el marco de actividades terroristas que atenten contra la vida, la integridad física, la libertad o los bienes de las personas (DO, nº C 026, 30-I-1999, p. 22); la Acción común 98/733/JAI del Consejo, de 21-XII-1998, relativa a la tipificación penal de la participación en una organización delictiva en los Estados miembros de la Unión Europea (DO, nº L 351, 29-XII-1998, pp. 1-3); la Recomendación del Consejo, de 9-XII-1999, relativa a la cooperación en la lucha contra la financiación de grupos terroristas (DO, nº C 373, 23-XII-1999, pp. 1 y ss.); y el Programa de medidas destinado a poner en práctica el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia penal (DO, nº C 012, 15-I-2001, pp. 10-22).

<sup>125</sup> En la CAJAI o tercer pilar (en la actualidad, denominado Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal), la Unión Europea sólo puede actuar mediante la cooperación y el consenso de todos sus Estados miembros a través de los ajustes de sus respectivas leyes y políticas nacionales.

<sup>126</sup> Adoptado el 26-II-2001; en vigor desde el 1-II-2002.

hubiese ya introducido por primera vez el término “terrorismo” en los tratados constitutivos<sup>127</sup>.

Tras los atentados del “11-S”, la Unión Europea aceleró la cooperación y la creación de nuevos marcos institucionales para afrontar el terrorismo en el territorio de todos sus Estados miembros, dando un fuerte impulso hacia una mayor integración europea en este ámbito. Así, el 12-IX-2001, el Consejo de Asuntos Generales celebró una reunión especial en la que “afirm(ó) una vez más su determinación de combatir toda forma de terrorismo por todos los medios que se encuentren a su disposición”<sup>128</sup>. El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, que se reunió ocho días más tarde, acordó una amalgama de propuestas concretas dirigidas a lograr una mayor coordinación y cooperación entre las policías y los servicios de inteligencia de toda la Unión Europea<sup>129</sup>. Tan sólo diez días después de los atentados del “11-S”, el Consejo Europeo celebró una reunión extraordinaria “para analizar la situación internacional tras los atentados terroristas en los Estados Unidos y dar los impulsos necesarios a las acciones de la Unión Europea”<sup>130</sup>. Partiendo del presupuesto de que “el terrorismo es un verdadero reto para el mundo y para Europa”, el Consejo Europeo decidió “que la lucha contra el terrorismo será más que nunca un objetivo prioritario de la Unión Europea”, definiendo por primera vez una estrategia global para combatirlo.

La estrategia que el Consejo Europeo diseñó supone intensificar el compromiso de la Unión Europea para combatir el terrorismo “mediante un enfoque coordinado e interdisciplinar que incorpore todas las políticas de la Unión”, velando “por que dicho enfoque se concilie con el respeto de las libertades fundamentales que constituyen la base de nuestra civilización”.

La estrategia del Consejo Europeo tiene una dimensión externa y otra interna. En su dimensión externa, el Consejo Europeo comenzó expresando su plena solidaridad con los Estados Unidos por los atentados del “11-S” y afirmó su más completa predisposición a cooperar con Estados Unidos “para llevar ante la justicia y castigar a

---

<sup>127</sup> En concreto, en los artículos 29, párrafo 2; y 31.1.e) del Tratado de la Unión Europea.

<sup>128</sup> Comunicado de Prensa, Unión Europea, Sesión especial del Consejo de Asuntos Generales (Bruselas, 12-IX-2001), disponible en la dirección de Internet: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/gena/11795.es1.html](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/gena/11795.es1.html).

<sup>129</sup> Véase el documento SN 3926/6/01 REV 6: Conclusiones adoptadas por el Consejo (Justicia y Asuntos de Interior), el 20-IX-2001.

<sup>130</sup> Véase el documento SN 140/01: Conclusiones y Plan de acción del Consejo Europeo extraordinario de 21-IX-2001, 5 págs.

los autores, los responsables y los cómplices” de tales actos<sup>131</sup>. Además, la Unión Europea hizo un “llamamiento a una coalición mundial lo más amplia posible contra el terrorismo, bajo los auspicios de las Naciones Unidas”. La Unión afirmó que la lucha contra el terrorismo exige mayores esfuerzos “para prevenir y estabilizar los conflictos regionales”, en particular en Oriente Próximo, y subrayó la “necesidad de combatir toda deriva nacionalista, racista y xenófoba, del mismo modo que rechaza toda asimilación del terrorismo con el mundo árabe y musulmán”.

En su dimensión interna, el Consejo Europeo aprobó un Plan de acción contra el terrorismo basado en cinco puntos. El primero consistió en reforzar la cooperación policial y judicial entre los Estados miembros. Ello se persiguió a través de tres vías distintas. En primer lugar, reafirmó las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, encargando al Consejo de Justicia y Asuntos de Interior que aplique lo antes posible todas las medidas decididas en tal ocasión. Más en concreto, manifestó “su acuerdo en la creación de la orden de detención europea<sup>132</sup>, así como en la adopción de una definición común del terrorismo”, encargando igualmente al Consejo de Justicia y Asuntos de Interior que precisara este acuerdo y estableciera sus modalidades a más tardar en su reunión del 6 al 7-XII-2001. En segundo lugar, exigió al Consejo de Justicia y Asuntos de Interior que estableciera una lista común de organizaciones terroristas, en la que se identifique a los supuestos terroristas en Europa, así como a las organizaciones que los apoyan. Para ello impuso una mejor cooperación y un mejor intercambio de información entre todos los servicios de información de la Unión Europea, previendo la constitución de equipos comunes de investigación con este fin. En tercer lugar, decidió reforzar a la Oficina Europea de Policía (*Europol*), estableciendo para ello la obligación de todos los Estados miembros de compartir con *Europol*, sin demora y sistemáticamente, todo dato útil en materia de terrorismo; la constitución de un grupo de especialistas antiterroristas dentro de *Europol*; y la colaboración con los Estados Unidos, previendo la celebración de un acuerdo de cooperación entre *Europol* y las autoridades competentes estadounidenses antes de finalizar 2001.

---

<sup>131</sup> Esta intención tuvo una concreción evidente en la adopción del Acuerdo de extradición y cooperación judicial mutua entre la Unión Europea y los Estados Unidos, firmado el 25-VI-2003.

<sup>132</sup> El Consejo Europeo afirmó que: “Dicha orden sustituirá al sistema actual de extradición entre Estados miembros. En efecto, los procedimientos de extradición actuales no reflejan el nivel de integración y confianza entre los Estados miembros de la Unión Europea. Así, la orden de detención europea permitirá la entrega directa de las personas buscadas de una autoridad judicial a otra. Paralelamente se garantizarán los derechos y libertades fundamentales”. *Ibid.*, p. 2.

El segundo punto, más escueto, consiste en desarrollar los instrumentos jurídicos internacionales de lucha contra el terrorismo. Junto a un llamamiento a todos los Estados miembros para que apliquen lo antes posible “todos los convenios internacionales existentes en materia de lucha antiterrorista”, la Unión Europea apoyó la propuesta india de elaborar en el seno de las Naciones Unidas un convenio general contra el terrorismo internacional.

El tercer punto de su Plan de acción persigue terminar con la financiación del terrorismo. El Consejo Europeo consideró que éste es un “apartado decisivo” en la lucha contra el terrorismo. Para dar una respuesta eficaz, el Consejo Europeo previó tres medidas: pidió a los Consejos de Economía y Finanzas y al de Justicia y Asuntos de Interior “que tomen todas las medidas necesarias para combatir toda forma de financiación de las actividades terroristas”, adoptando en particular en cuestión de semanas la ampliación de la directiva sobre el blanqueo de capitales y la decisión marco sobre el embargo preventivo de bienes; pidió a los Estados miembros la urgente ratificación de la Convención de las Naciones Unidas para la represión de la financiación del terrorismo; y lanzó una amenaza muy clara, consistente en que “se adoptarán medidas contra las jurisdicciones y territorios no cooperativos determinados por el Grupo de Acción Financiera”.

El cuarto punto consistió en reforzar la seguridad aérea. Para ello, el Consejo Europeo pidió al Consejo de Transportes que, antes del 15-X-2001, adoptase las medidas necesarias<sup>133</sup> para reforzar la seguridad de los transportes aéreos y que estableciese inmediatamente un método de control recíproco (*peer review*) que garantizase la aplicación efectiva y uniforme de tales medidas.

El quinto y último punto del Plan de acción consiste en la coordinación de la acción global de la Unión Europea en materia de lucha contra el terrorismo. Para ello, el Consejo Europeo encargó al Consejo de Asuntos Generales que asumiese, en esta materia, el papel de coordinación e impulso con el fin de lograr una mejor coherencia y coordinación entre todas las políticas de la Unión. A estos efectos es importante tanto el que se decidiese que la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) debe implicarse en mayor medida en la lucha contra el terrorismo, como la obligación del Consejo de Asuntos Generales de evaluar sistemáticamente las relaciones de la Unión Europea con

---

<sup>133</sup> Estas medidas se refieren en particular a la clasificación de las armas; la formación técnica de las tripulaciones; el control de los equipajes facturados y su seguimiento; la protección de la accesibilidad a la cabina de pilotaje; el control de calidad de las medidas de seguridad aplicadas por los Estados miembros. *Ibid.*, p. 3.

los países terceros a la luz del apoyo que estos países pudieran dar al terrorismo. Este último aspecto apunta hacia una ampliación de la “cláusula democracia y derechos humanos”, de forma que la cooperación al desarrollo de la Unión Europea, principal donante mundial, se pueda suspender e incluso terminar respecto de un Estado que apoye al terrorismo.

Estas propuestas comenzaron a llevarse a la práctica inmediatamente. Así, apenas un mes después, el Consejo de Asuntos Generales adoptó un “plan de trabajo” (*road map*) antiterrorista que incluía una propuesta de orden de detención europea y la creación de la Unidad Europea de Cooperación Judicial (*Eurojust*), u órgano encargado de aumentar la cooperación judicial y fiscal dentro de la comunidad<sup>134</sup>. Aunque estas propuestas comenzaron a negociarse con anterioridad al “11-S”, los atentados terroristas en los Estados Unidos aceleraron su paso de los proyectos a la realidad.

En primer lugar, y desarrollando la Resolución 1373 (2001), de 28-IX-2001, del Consejo de Seguridad de la ONU y, en concreto, las medidas para combatir la financiación del terrorismo, el Consejo de la Unión Europea adoptó, el 27-XII-2001, en virtud de los artículos 15 y 34 del Tratado de la Unión Europea, la Posición común 2001/930/PESC, relativa a la lucha contra el terrorismo y la Posición común 2001/931/PESC, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo<sup>135</sup>. Para garantizar la obligación internacional de congelar todos los fondos financieros y demás recursos económicos de las personas o grupos terroristas, la segunda de las Posiciones comunes citadas se aplica “a las personas, grupos y entidades que intervengan en actos terroristas que se enumeran en el anexo”, debiéndose la Lista del anexo revisar periódicamente con el fin asegurar que la permanencia en la Lista de personas, grupos y entidades esté justificada. Para aplicar la Posición común 2001/931/PESC a nivel comunitario, el Consejo adoptó, también el 27-XII-2001, sobre la base de los artículos 60, 301 y 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Reglamento 2580/2001/CE sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo. Su artículo 2.3 contempla igualmente el establecimiento, revisión y modificación por unanimidad del Consejo, conforme al procedimiento previsto en la Posición común

---

<sup>134</sup> Doc. 12800/1/01 REV 1 (Bruselas, 17-X-2001): Consejo de la Unión Europea, Nota de la Presidencia al Consejo de Asuntos Generales sobre coordinación de la puesta en práctica del plan de acción para la lucha contra el terrorismo, 23 págs. Disponible en la dirección de Internet: [«http://register.consilium.eu.int/pdf/es/01/st12/12800-r1es1.pdf»](http://register.consilium.eu.int/pdf/es/01/st12/12800-r1es1.pdf).

<sup>135</sup> DQ, L 344, de 28-XII-2001, pp. 90 y 93, respectivamente.

2001/931/PESC<sup>136</sup>, de una Lista de personas, grupos y entidades cuyos fondos financieros serán congelados. Esta Lista se estableció por primera vez mediante la Decisión 2001/927/CE del Consejo, de 27-XII-2001<sup>137</sup>. Esta Lista de personas, grupos y entidades terroristas no se debe confundir con la Lista del “Comité 1267” del Consejo de Seguridad de la ONU. La lista de la ONU se limita a las personas, grupos, empresas o entidades asociadas con Al-Qaida, *Osama bin Laden* y los talibanes; límite que no existe en la lista de la Unión Europea. De hecho, en la Lista de personas, grupos o entidades terroristas de la Unión Europea figura inscrito el grupo terrorista ETA y todo su entorno.

En segundo lugar, el 28-II-2002 se creó *Eurojust*<sup>138</sup>, que añadió la coordinación fiscal y judicial a los poderes de policía existentes de la *Europol*.

En tercer lugar, el 13-VI-2002 supuso un hito importantísimo en la definición de la estrategia anti-terrorista de la Unión Europea, al adoptarse sendas decisiones marco de gran relevancia. La primera fue la Decisión marco relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros<sup>139</sup>. Esta Decisión

---

<sup>136</sup> Según el artículo 1.4 de la Posición común 2001/931/PESC, las Listas se elaboran por el Consejo sobre la base de informaciones concretas o de elementos del expediente que muestren que una “autoridad [nacional] competente” ha adoptado una decisión respecto de esas personas, grupos y entidades, tanto si se trata de la apertura de investigaciones o de procedimientos en relación con un acto terrorista, como de la tentativa de cometer, o de participar, o de facilitar dicho acto, basada en pruebas o en indicios serios y creíbles, o si se trata de una condena por dichos hechos. Se entiende por “autoridad [nacional] competente” una autoridad judicial o, cuando las autoridades judiciales no tengan competencia en el ámbito contemplado en la materia, una autoridad competente equivalente en dicho ámbito.

<sup>137</sup> DO L 344, de 28-XII-2001, pp. 70 y 83, respectivamente. Desde entonces, el Consejo periódicamente ha actualizado ambas Listas de personas, grupos y entidades mediante sucesivas Posiciones comunes y Decisiones. Sobre la posibilidad de impugnar ante el Tribunal de Primera Instancia la inclusión de una persona, grupo o entidad en estas Listas, véase BOU FRANCH, V., “TPI – Sentencia de 12.12.2006, Organización Muhaedin del Pueblo de Irán / Consejo, T-228/02 – PESC – Medidas antiterrorismo y Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 26, 2007, pp. 157-169.

<sup>138</sup> Decisión 2002/187/JAI del Consejo, de 28-II-2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas más graves de delincuencia (DO, nº L 063, 6-III-2002, pp. 1-13), así como su modificación operada por la Decisión 2003/659/JAI del Consejo, de 18-VI-2003 (DO, nº L 245, 29-IX-2003, pp. 44-46).

<sup>139</sup> Tanto la Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13-VI-2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, como las Declaraciones realizadas por algunos Estados miembros con ocasión de la adopción de esta Decisión marco pueden consultarse en DO, nº L 190, 18-VII-2002, pp. 1-20. El plazo de transposición de esta Decisión marco terminó el 31-XII-2003 para los 15 Estados miembros y el 1-V-2004 para los 10 Estados que se adhirieron a la Unión Europea en tal fecha. En la fecha prevista, sólo 8 Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Irlanda, Portugal, Reino Unido y Suecia) habían transpuesto esta Decisión marco. El 23-II-2005, la Comisión Europea informó que la República Checa, Luxemburgo y Eslovenia no habían aplicado la orden de manera correcta y que Italia era el único de los 25 Estados miembros que todavía no había aplicado la Decisión marco. En el caso de España, la legislación de transposición se contiene en la Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la orden europea de detención y entrega y en la Ley Orgánica 2/2003, de 14 de marzo, complementaria de la Ley sobre la orden europea de detención y entrega. Ambas se publicaron en el BOE, de 17-III-2003. Vide ARANGÜENA FANEGO, C., “La orden europea de detención y entrega. Análisis de las leyes 2 y 3 de 14 de marzo de 2003, de transposición al

marco se adoptó a pesar de las preocupaciones iniciales suscitadas por la abolición de la norma previa y tradicional por la que se exigía la doble incriminación que, de hecho, limitaba las extradiciones dentro de la Unión Europea a las personas acusadas de acciones u omisiones que constituirían delito tanto en el Estado de entrega como en el de recibo de la persona a extraditar<sup>140</sup>. Estas preocupaciones se superaron con la constatación de que todos los Estados miembros cumplen los principios democráticos, de respeto de los Derechos Humanos y del Estado de Derecho, con lo que la independencia judicial queda garantizada, eliminando cualquier posible recelo<sup>141</sup>. Aún así, los debates al adoptar la orden de detención europea se centraron en las diferencias existentes en las legislaciones penales sustantivas de los Estados miembros de la Unión Europea, pues ni *Eurojust* ni la orden de detención europea se limitan a los delitos de terrorismo, aunque ambos se adoptaron en el marco de la lucha contra el terrorismo.

Probablemente, el acto normativo más importante en esta materia lo constituye la Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo<sup>142</sup>. Esta Decisión marco contiene una definición de los delitos de terrorismo que todos los Estados miembros tienen la obligación de adoptar. La definición de terrorismo usa las técnicas típicas de la

---

ordenamiento jurídico español de la decisión marco sobre la «euroorden»“, Revista de Derecho Penal, 10, 2003, pp. 11-95.

<sup>140</sup> Según el párrafo 5 del Preámbulo: “El objetivo atribuido a la Unión de llegar a ser un espacio de libertad, seguridad y justicia da lugar a la supresión de la extradición entre los Estados miembros, debiéndose sustituir por un sistema de entrega entre autoridades judiciales. Por otro lado, la creación de un nuevo sistema simplificado de entrega de personas condenadas o sospechosas, con fines de ejecución de las sentencias o de diligencias en materia penal permite eliminar la complejidad y los riesgos de retraso inherentes a los actuales procedimientos de extradición. Es preciso sustituir las relaciones clásicas de cooperación que prevalecían entre Estados miembros por un sistema de libre circulación de decisiones judiciales en materia penal, tanto previas a la sentencia como definitivas, en el espacio de libertad, seguridad y justicia”.

<sup>141</sup> Aún así, el Preámbulo establece que “la presente Decisión marco respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea y reflejados en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea”. En concreto, se reconoce expresamente que “Nada de lo dispuesto en la presente Decisión marco podrá interpretarse en el sentido de que impide la entrega de una persona contra la que se ha dictado una orden de detención europea cuando existan razones objetivas para suponer que dicha orden de detención europea ha sido dictada con fines de persecución o sanción a una persona por razón de sexo, raza, religión, origen étnico, nacionalidad, lengua, opiniones políticas u orientación sexual, o que la situación de dicha persona pueda quedar perjudicada por cualquiera de estas razones”. Garantía que se complementa con la de que “Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes” (párrs. 12 y 13 del Preámbulo).

<sup>142</sup> Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13-VI-2002, sobre la lucha contra el terrorismo, publicada en DO, nº L 164, 22-VI-2002, 3-7. El plazo de transposición de esta Decisión marco terminó el 31-XII-2002 (o el 1-V-2004 para los nuevos 10 Estados miembros que se adhirieron en tal fecha). *Vide* FERNÁNDEZ TOMÁS, A., “Constitución Europea y Terrorismo”, Cuadernos de Integración Europea, 1, 2005. Disponible en «<http://www.cuadernos.ie.com>»; BOU FRANCH, V. “La Unión Europea: un nuevo modelo de respuesta al terrorismo”. En: Valentín Bou Franch; María Cervera Vallterra (coords.), El Derecho de la Unión Europea, 20 años después de la adhesión de España, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, pp. 197-226.

definición de los crímenes internacionales del individuo, pues para la existencia de estos delitos es necesaria la concurrencia de un requisito objetivo (*actus reus*) y de una intención específica (*mens rea*). El *actus reus* de los delitos de terrorismo es una enumeración taxativa (lista cerrada) de actos ilícitos, tipificados como delitos según los respectivos Derechos nacionales<sup>143</sup>. La comisión de cualesquiera de estos actos es punible como delitos comunes u ordinarios. Para que estos delitos se puedan considerar como delitos de terrorismo es necesaria la concurrencia de una intención específica (*mens rea*). Al ser el terrorismo un delito de intención, es este requisito el que auténticamente define e identifica a esta clase de delitos frente a los restantes delitos comunes u ordinarios. Esta intención específica (*mens rea*) supone la comisión de algún *actus reus* que, por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa con el fin de: intimidar gravemente a una población; obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo; o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional. Estos son los elementos definitorios de los delitos de terrorismo en la Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo, cuyo tenor literal es el siguiente:

**“Artículo 1. Delitos de terrorismo y derechos y principios fundamentales**

1. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se consideren delitos de terrorismo los actos intencionados a que se refieren las letras a) a i) tipificados como delitos según los respectivos Derechos nacionales que, por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa con el fin de:

- intimidar gravemente a una población,
  - obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo,
  - o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional;
- a) atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte;
  - b) atentados graves contra la integridad física de una persona;
  - c) secuestro o toma de rehenes;

---

<sup>143</sup> Estos actos son: los atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte; los atentados graves contra la integridad física de una persona; el secuestro o toma de rehenes; las destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico; el apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías; la fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas; la liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosivos cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; la perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; o la amenaza de ejercer cualquiera de las conductas anteriores (art. 1).

d) destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico;

e) apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías;

f) fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas;

g) liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;

h) perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;

i) amenaza de ejercer cualesquiera de las conductas enumeradas en las letras a) a h).

2. La presente Decisión marco no puede tener como consecuencia la modificación de la obligación de respetar los derechos fundamentales y los principios jurídicos fundamentales sancionados por el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea”.

Junto a la definición de los delitos de terrorismo, esta Decisión marco amplía el marco de los responsables de los delitos de terrorismo, al incluir también a los delitos relativos a un grupo terrorista, que quedan definidos de la siguiente manera:

**“Artículo 2. Delitos relativos a un grupo terrorista**

1. A efectos de la presente Decisión marco, se entenderá por «grupo terrorista» toda organización estructurada de más de dos personas, establecida durante cierto período de tiempo, que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos de terrorismo. Por «organización estructurada» se entenderá una organización no formada fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en la que no necesariamente se ha asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni hay continuidad en la condición de miembro o una estructura desarrollada.

2. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para tipificar como delitos los actos intencionales siguientes:

a) dirección de un grupo terrorista;

b) participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el suministro de información o medios materiales, o mediante cualquier forma de financiación de sus actividades, con conocimiento de que esa participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo terrorista”.

Otra novedad es la creación de una tercera y nueva figura penal: los delitos ligados a las actividades terroristas, regulada de la siguiente forma:

**“Artículo 3. Delitos ligados a las actividades terroristas**

Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se consideren delitos ligados a actividades terroristas las conductas siguientes:

a) el hurto o robo con agravantes cometido con el fin de llevar a cabo cualesquiera de los actos enumerados en el apartado 1 del artículo 1;

b) el chantaje con el fin de proceder a alguna de las actividades enumeradas en el apartado 1 del artículo 1;

c) el libramiento de documentos administrativos falsos con el fin de llevar a cabo cualesquiera actos enumerados en las letras a) a h) del apartado 1 del artículo 1 y en la letra b) del apartado 2 del artículo 2”.

Además, tanto en el caso de los delitos de terrorismo, como de los delitos relativos a un grupo terrorista y de los delitos ligados a las actividades terroristas, todos los Estados miembros se comprometen a tipificar como delito la inducción, la

complicidad y la tentativa de cometer cualquiera de estos delitos (art. 4). En todos estos casos, los Estados miembros se comprometen a sancionarlos con penas más graves que sean “efectivas, proporcionadas y disuasorias, que puedan tener como consecuencia la extradición” (art.5). La Decisión marco no se ha limitado a realizar una tipificación exhaustiva de los delitos relacionados con el fenómeno terrorista. Además, exige a los Estados Miembros de la Unión Europea que afirmen ampliamente su jurisdicción para conocer y perseguir tales delitos:

**“Artículo 9. Competencia y acciones penales**

1. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para establecer su competencia respecto de los delitos a que se refieren los artículos 1 a 4, en los siguientes casos:

- a) el delito se ha cometido, total o parcialmente, en su territorio; todos los Estados miembros podrán ampliar su jurisdicción cuando el delito se cometa en el territorio de un Estado miembro;
- b) el delito se ha cometido a bordo de un buque que enarbole su pabellón o una aeronave matriculada en dicho Estado miembro;
- c) el autor del delito es uno de sus nacionales o residente en él;
- d) el delito se ha cometido por cuenta de una persona jurídica establecida en su territorio;
- e) el delito se ha cometido contra sus instituciones o ciudadanos, o contra una institución de la Unión Europea o de un organismo creado en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea o del Tratado de la Unión Europea y que tenga su sede en el Estado miembro de que se trate.

2. Cuando un delito sea competencia de más de un Estado miembro y cualquiera de estos Estados pueda legítimamente iniciar acciones judiciales por los mismos hechos, los Estados miembros implicados colaborarán para decidir cuál de ellos llevará a cabo las acciones judiciales contra los autores del delito con el objetivo de centralizar, en la medida de lo posible, dichas acciones en un solo Estado miembro. Con este fin, los Estados miembros podrán recurrir a cualquier órgano o mecanismo creado en el marco de la Unión Europea con el fin de facilitar la cooperación entre sus autoridades judiciales y la coordinación de sus actuaciones. Se tendrán en cuenta sucesivamente los siguientes elementos para sumarse a ellas:

- ser el Estado miembro en cuyo territorio se hayan cometido los hechos,
- ser el Estado miembro del que el autor sea nacional o residente,
- ser el Estado miembro de origen de las víctimas,
- ser el Estado miembro en el que se haya encontrado al autor.

3. Los Estados miembros que denieguen la entrega o extradición a otro Estado miembro o a un tercer país de una persona sospechosa o condenada por uno de los delitos mencionados en los artículos 1 a 4 adoptarán las medidas necesarias para establecer asimismo su competencia sobre dichos delitos.

4. Todos los Estados miembros procurarán que se incluyan dentro de sus competencias los casos en los que un delito de los mencionados en los artículos 2 y 4 se haya cometido, parcial o totalmente, en su territorio, sea cual fuere el lugar en el que el grupo terrorista tenga su base o ejerza sus actividades delictivas.

5. El presente artículo no excluye el ejercicio de una competencia en materia penal establecida en un Estado miembro con arreglo a su legislación nacional”<sup>144</sup>.

---

<sup>144</sup> Este último párrafo permite, como ocurre en el Derecho español, que un Estado establezca la jurisdicción penal universal de sus tribunales nacionales para conocer de los delitos de terrorismo, es decir, para conocer de estos delitos aún cuando no se hayan cometido en España y no haya españoles ni entre los presuntos autores ni entre las víctimas del delito concreto. Cabe recordar, en este sentido, que la primera sentencia contra Al-Qaida por los atentados terroristas del “11-S” la dio la Audiencia Nacional española.

Toda esta proliferación de nuevos tipos penales tiene un límite claro, al afirmarse expresamente que esta Decisión marco no puede tener como consecuencia la modificación de la obligación de respetar los Derechos Humanos ni los principios jurídicos fundamentales de la Unión Europea<sup>145</sup> (art. 1.2). Además, para asegurar el cumplimiento continuado de esta Decisión marco por todos los Estados miembros, incluida la obligación de respeto de los Derechos Humanos, el Consejo ha creado un sistema para la evaluación por expertos de las medidas adoptadas por cada Estado miembro para cumplir esta importante norma europea<sup>146</sup>.

En definitiva, y sin perjuicio de reformas y concreciones posteriores<sup>147</sup>, cabe destacar los rasgos identificativos de la estrategia europea de lucha contra el terrorismo. Frente a un marco jurídico internacional en construcción, incapaz por el momento de definir al delito de terrorismo, y frente a una estrategia de seguridad de los Estados Unidos, basada en acciones militares de dudosa legalidad internacional y conculcatoria de los más elementales Derechos Humanos, la estrategia de la Unión Europea frente al terrorismo es una respuesta basada en el Derecho y no desarrollada al margen del mismo. Además de definir jurídicamente a los delitos de terrorismo como delitos de intención, la estrategia europea frente al terrorismo se caracteriza por reforzar la cooperación policial y judicial entre sus Estados miembros en lugar de recurrir a la amenaza militar, así como por el más escrupuloso respeto de los Derechos Humanos en la lucha contra el terrorismo, como medida legitimadora de esta respuesta jurídica.

Hay que subrayar otra diferencia básica entre el sistema penal norteamericano y el europeo, cual es el mantenimiento en el primero de la pena capital y del llamado “corredor de la muerte”. Por el contrario, la máxima pena no ha sido aplicada desde 1983 en ninguno de los Estados miembros de la Unión Europea. El artículo II-62.2 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa reforzaba esta situación al reiterar que nadie podrá ser condenado a muerte ni ejecutado en la Unión Europea. De modo coherente con tal premisa, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos

---

<sup>145</sup> Según el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, éstos son: los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho.

<sup>146</sup> Decisión 2002/996/JAI del Consejo, de 28-XI-2002, por la que se establece un mecanismo de evaluación de los sistemas legales y su ejecución a escala nacional en la lucha contra el terrorismo (DO, nº L 349, 24-XII-2002, pp. 1-3).

<sup>147</sup> Por ejemplo, tras los atentados terroristas del 11-III-2004 en Madrid, el Consejo Europeo, en su sesión de 25-III-2004, adoptó la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo en donde se contiene un amplio abanico de nuevas propuestas legislativas, así como el Plan de acción revisado en la lucha contra el terrorismo.

Humanos (a partir de la sentencia *Soering*<sup>148</sup>), considera la entrega de un condenado que corra el riesgo de ir a parar al “corredor de la muerte” contraria a las obligaciones derivadas del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (Roma, 4-XI-1950)<sup>149</sup> para un Estado parte, lo cual equivale a considerar la permanencia en el citado corredor como un “trato inhumano o degradante”, contrario al artículo 3 del citado Convenio. Esta situación jurídica conlleva ciertas consecuencias a la hora de plantear la extradición de un delincuente a los Estados Unidos (Acuerdos de junio de 2003), pues algunos Estados miembros de la Unión Europea condicionan la extradición del mismo a la seguridad de que no le será aplicada la pena capital<sup>150</sup>.

---

<sup>148</sup> *Soering v. Reino Unido*, sentencia de 7 de julio de 1989, serie A, nº 161. Desde entonces, la oposición en Europa a la aplicación de la pena de muerte, incluso a los condenados por terrorismo, no ha hecho más que crecer. Véanse: BOU FRANCH, V., “El Consejo de Europa y la abolición total de la pena de muerte en Europa”, *Revista jurídica del Perú*, 41, 2002, pp. 201-229; *ibíd.*, “El Protocolo número 13: primer tratado internacional que abole la pena de muerte en todas las circunstancias”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 54/2, pp. 1012-1018; *ibíd.*, “Reflexiones sobre la pena de muerte en el asunto Ócalan c. Turquía”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 8, 2004, 6 págs. (disponible en la dirección de Internet: <<http://www.reei.org>>).

<sup>149</sup> Sobre este Convenio, véanse: FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE Y ROMANÍ, C. (coord.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, 3ª ed., Madrid, Dilex, 774 págs.; BOU FRANCH, V.; CASTILLO DAUDÍ, M., *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, 2008, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 97-148; etc.

<sup>150</sup> Durante las sesiones del Consejo (Justicia e Interior) de 5 y 6 de junio de 2003 se adoptó el texto de un Acuerdo de extradición y cooperación judicial mutua entre la Unión Europea y los Estados Unidos, firmado el 25-VI-2003). Este Acuerdo completa los ya existentes acuerdos bilaterales entre los Estados Unidos y los Estados Miembros de la Unión Europea. Junto al texto del Acuerdo, figura una declaración de Portugal en la que se afirma lo siguiente: “Con arreglo a su derecho constitucional, Portugal no recurrirá a la facultad prevista en el artículo 13 del Acuerdo de Extradición y no concederá la extradición cuando el delito está castigado con pena de muerte. Sin embargo, Portugal podrá someter la extradición a la condición de que, con arreglo al derecho del Estado requirente, vinculante para sus tribunales y autoridades competentes para la ejecución de las penas, no sea posible legalmente considerar la aplicación de la pena de muerte al caso, o no resulte legalmente posible aplicar dicha pena, cuando haya sido ya impuesta previamente a la solicitud de extradición”. Reproducida en comunicado de prensa 9845/03 (Presse 150), en: <<http://ue.eu.int/newsroom/loadbook.asp?BID=86&LANG=7>>.

## **II. EL ESTATUTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL Y EL CRIMEN INTERNACIONAL DE TERRORISMO**

### **A. EL CRIMEN INTERNACIONAL DE TERRORISMO EN LA NEGOCIACIÓN DEL ESTATUTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL**

#### **A.1. Los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional sobre un Proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad**

El texto del Estatuto de la Corte Penal Internacional se inspiró, en gran medida, en los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sobre un Proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad.

El origen del Proyecto de código de la CDI de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad se remonta a 1947. Con su resolución 177 (II), de 21-XI-1947, la Asamblea General de la ONU encargó a la CDI la preparación de un proyecto de código sobre delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad. Tras unas negociaciones que se dilataron mucho en el tiempo, finalmente en los meses de junio y julio de 1996 la CDI aprobó su Proyecto de código<sup>151</sup>.

El Proyecto de código abarca los “crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad”. La CDI no incluyó una definición conceptual general de los mismos, por entender que debe dejarse a la práctica la determinación de los límites precisos de este concepto. No obstante, el Proyecto de código sí define con gran minuciosidad los diferentes tipos de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad que enuncia. Estos crímenes son los siguientes: 1) el crimen de agresión (art. 16); 2) el crimen de

---

<sup>151</sup> Véase NACIONES UNIDAS, doc. A/51/10: Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 48 período de sesiones (6 de mayo a 26 de julio de 1996), Nueva York, Naciones Unidas, pp. 118 y ss. Sobre el Proyecto de artículos de la CDI, véanse: BASSIOUNI, M. CH., “The Draft Code of Offences against the Peace and Security of Mankind”, Proceedings of the American Society of International Law, 1986, pp. 120-135; McCORMACK, T. L. H.; SIMPSON, G. J., “The International Law Commission's Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind: An Appraisal of the Substantive Provisions”, Criminal Law Forum, 5, 1994, pp. 1-55; ORTEGA, M., “The International Law Commission adopts the Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind”, Max Planck Yearbook of United Nations Law, 1, 1997, pp. 283-326; LIROLA DELGADO, I., “La competencia material de la Corte Penal Internacional. La relación con el Proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad”. En: C. Escobar Hernández (ed.), Creación de una jurisdicción penal internacional, Madrid, Colección Escuela Diplomática nº 4, 2000, pp. 45-62; etc.

genocidio (art. 17); 3) los crímenes contra la humanidad (art. 18); 4) los crímenes contra el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado (art. 19); y 5) los crímenes de guerra (art. 20). La CDI señaló, sin embargo, que esta enumeración de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad no es exhaustiva<sup>152</sup>.

La CDI insistió en que la tipificación penal de los distintos crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad se hizo sobre la base del Derecho Internacional. Por ello, tales comportamientos son crímenes de Derecho Internacional, punibles conforme a este ordenamiento jurídico, con independencia de que estén sancionados o no en el Derecho Nacional (art. 1). En sus comentarios, la CDI insistió en que “la distinción entre la tipificación como crimen de Derecho nacional y la tipificación como crimen de Derecho Internacional es importante, ya que los regímenes jurídicos correspondientes difieren”<sup>153</sup>. Premisa de la que se deduce no sólo la autonomía del Derecho Internacional respecto de los Derechos nacionales al tipificar a los crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, sino en la que también está presente la herencia de la Sentencia del Tribunal de Nuremberg por la que el Derecho Internacional puede dictar obligaciones para los individuos directamente, sin interposición alguna del Derecho interno y con independencia de que exista un Derecho nacional correspondiente.

En su artículo 2.1, el Proyecto de código estableció el principio de responsabilidad penal individual (“un crimen contra la paz y la seguridad de la humanidad comportará responsabilidad internacional”)<sup>154</sup>. Según la CDI, este principio es el “legado duradero” del Estatuto y de la Sentencia del Tribunal de Nuremberg, reafirmado en los Estatutos de los Tribunales Penales Internacionales de la antigua Yugoslavia y de Ruanda. El Proyecto de código especifica las formas de participación por las que un individuo incurre en responsabilidad penal por los crímenes cometidos. Así, será responsable la persona que haya cometido el acto criminal; quien haya intentado cometerlo; quien no haya impedido la comisión del acto; quien haya incitado a su comisión; quien haya participado en su planificación; y quien haya sido cómplice en su comisión (art. 2.3).

---

<sup>152</sup> NACIONES UNIDAS, doc. A/51/10: Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 48 período de sesiones (6 de mayo a 26 de julio de 1996), Nueva York, Naciones Unidas, *cit.*, p. 19, pár. 2 y p. 21, pár. 3.

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 20, pár. 9.

<sup>154</sup> Su artículo 2.2. reafirma este principio respecto del crimen de agresión, al disponer que: “el que cometa el crimen de agresión será responsable personalmente de conformidad con el artículo 16”. El Proyecto de código matiza que la responsabilidad penal individual no prejuzga ninguna cuestión acerca de la responsabilidad de los Estados conforme al Derecho Internacional (art. 4).

Recogiendo la tradición jalonada por los Estatutos del Tribunal de Nuremberg, del Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia y del Tribunal Internacional Penal para Ruanda, el Proyecto de código delimita la responsabilidad *ratione personae*, al afirmar que el hecho de que el inculpado haya actuado en cumplimiento de una orden impartida por un Gobierno o por un superior no le eximirá de responsabilidad penal, pero podrá considerarse circunstancia atenuante si así lo exige la equidad (art. 5). Además, también estableció la responsabilidad del superior al modo tradicional, al indicar que el hecho de que el crimen contra la paz y la seguridad de la humanidad haya sido cometido por un subordinado no eximirá de responsabilidad penal a su superior si éste sabía o tenía razones para saber que el subordinado iba a cometer tales actos y no adoptó las medidas necesarias y razonables para impedir que se cometieran o para castigar a quienes lo perpetraron (art. 6). Del mismo modo, el Proyecto de código recogió la irrelevancia de la condición oficial del acusado, al disponer que el cargo oficial que desempeñe el acusado, ya sea de Jefe de Estado o de Gobierno, o de funcionario responsable del Gobierno, no le eximirá de su responsabilidad ni atenuará su castigo (art. 7).

Las personas consideradas responsables de un crimen contra la paz y la seguridad de la humanidad, serán sancionadas con una pena, que será proporcionada a la naturaleza y la gravedad del crimen (art. 3). El Proyecto de código no concreta cuáles serán estas penas, ya que la CDI consideró que ello depende del régimen jurídico que se adopte para juzgar a las personas que cometan estos crímenes<sup>155</sup>. A este respecto cabe mencionar que el Proyecto de código estableció un sistema mixto de jurisdicciones competentes. Conforme a su artículo 8, para todos los crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, con la única excepción del crimen de agresión, el Proyecto de código estableció un sistema mixto de jurisdicciones competentes, al afirmar la jurisdicción concurrente de los tribunales nacionales y de un tribunal penal internacional. Sin embargo, para el crimen de agresión, el Proyecto de código se decantó por la jurisdicción exclusiva de un tribunal penal internacional<sup>156</sup>.

Con independencia de la posible competencia o jurisdicción de un tribunal penal internacional, el Proyecto de código afirmó la obligación de todos y cada uno de los Estados de adoptar las medidas necesarias para establecer su jurisdicción respecto de los

---

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 25, pár. 4.

<sup>156</sup> La única excepción a la jurisdicción del tribunal penal internacional era la de la jurisdicción del Estado que ha cometido la agresión sobre sus propios nacionales. *Ibid.*, p. 33, pár. 15.

crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad. Además, la jurisdicción nacional que cada Estado debe implantar respecto de estos crímenes se rige por el principio de jurisdicción universal, ya que los tribunales nacionales serán competentes para conocer de estos crímenes “sean cuales fueren el lugar de comisión de esos crímenes y sus autores”<sup>157</sup>. Es decir, aún en caso de inexistencia de relación alguna con un Estado (territorialidad, nacionalidad del autor o de las víctimas), los tribunales de cada Estado tienen la obligación de juzgar a los presuntos responsables de estos crímenes.

El artículo 9 del Proyecto de código impone la obligación tradicional de los Estados de juzgar o de conceder la extradición al Estado que lo solicite. El Estado en cuyo territorio se encuentre el presunto delincuente tiene la obligación de detenerlo y de asegurar su enjuiciamiento por una jurisdicción competente. La CDI insistió en que el Proyecto de código no concede jurisdicción preferente a ningún Estado determinado<sup>158</sup>. En consecuencia, el Estado de la detención tendrá dos formas de acatar su obligación de asegurar el enjuiciamiento del detenido por una jurisdicción competente: sin perjuicio de la posible competencia de un tribunal penal internacional, el Estado de detención podrá acceder a la solicitud de extradición formulada por cualquier otro Estado o podrá juzgar a esa persona ante sus propios tribunales nacionales. Completando esta disposición, el artículo 10 del Proyecto de código es base jurídica suficiente para que el Estado de detención pueda acceder a la solicitud de extradición.

Se ha indicado que la versión final del Proyecto de Código adoptada en 1996 sólo tipificó cinco crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad. El número de crímenes se redujo sólo a cinco para facilitar la adopción final del Proyecto de código por consenso<sup>159</sup>, no encontrándose el terrorismo entre los cinco crímenes tipificados.

---

<sup>157</sup> Véase ORIHUELA CALATAYUD, E., “La cooperación internacional contra la impunidad. Llenando los vacíos de la jurisdicción territorial”, Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 2000, pp. 161-238. Respecto del Derecho español, véase SÁNCHEZ PATRÓN, J. M., “La competencia extraterritorial de la jurisdicción española: el principio de justicia universal”. En: V. Bou Franch (Coord.), Tribunales penales y crímenes internacionales, 2007, Valencia, Tirant lo Blanch, en prensa.

<sup>158</sup> NACIONES UNIDAS, doc. A/51/10: Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 48 período de sesiones (6 de mayo a 26 de julio de 1996), *cit.*, p. 36, párr. 3.

<sup>159</sup> En 1995, el número de crímenes ya se redujo de doce a seis crímenes tipificados. Véase Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Seventh Session, GAOR Supp. No. 10 (A/50/10), p. 24, párrs. 37-38. En 1996, se redujo a cinco para asegurar el consenso en su adopción. Véase NACIONES UNIDAS, doc. A/51/10: Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 48 período de sesiones (6 de mayo a 26 de julio de 1996), *cit.*, GAOR Supp. No. 10 (A/51/10), párr. 46. El Proyecto de código se adoptó con el siguiente entendimiento: “con la finalidad de alcanzar un consenso, la Comisión ha reducido considerablemente el ámbito del Código... Se sobreentiende que la inclusión de algunos crímenes en el Código no afecta al estatus de otros crímenes conforme al Derecho Internacional” (traducción privada).

Por lo que se refiere al crimen de terrorismo y a los crímenes que finalmente se tipificaron como crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad en el Proyecto de código de la CDI, cabe destacar que la CDI partió de una premisa excesivamente conservadora, al utilizar la expresión “terrorismo internacional” en contraposición al “terrorismo interno”, es decir, a los actos terroristas cuyos efectos están totalmente confinados a un único Estado. Así, la CDI sostuvo que:

“El terrorismo internacional es el terrorismo organizado y realizado por un Estado contra otro Estado, mientras que el terrorismo interno es organizado y realizado en el territorio de un Estado por nacionales de ese Estado. El terrorismo interno se encuadra en el Derecho interno, dado que no pone en peligro las relaciones internacionales” (traducción privada)<sup>160</sup>.

La definición del crimen de terrorismo internacional a la que en 1996 llegó la CDI fue la siguiente:

“llevar a cabo, organizar, facilitar, financiar, incitar o tolerar actos de violencia contra otro Estado dirigidos a personas o bienes y de una naturaleza tal que crean un estado de terror (miedo o pánico) en las mentes de las autoridades públicas, de grupos de personas o en el público en general para obligar a dicho Estado a conceder ventajas o a actuar de una manera determinada” (traducción privada)<sup>161</sup>.

No obstante, esta definición del crimen de terrorismo internacional se excluyó, en aras del consenso, de la versión definitiva del Proyecto de código. Las principales razones que se adujeron para esta exclusión fueron: a) la dificultad de definir el crimen con la precisión necesaria que exige el Derecho penal; b) el terrorismo internacional no era, a diferencia del genocidio, la agresión, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad, un crimen reconocido por el Derecho Internacional general; y c) la duda acerca de si todo acto terrorista se puede calificar como crimen contra la paz y la seguridad de la humanidad, aunque también se expresó la opinión acerca de que el terrorismo internacional sí que satisfacía los criterios para ser considerado como tal crimen, en virtud de la gravedad de los actos terroristas<sup>162</sup>.

Por otra parte, en relación con los trabajos de la CDI sobre el Proyecto de Estatuto de la Corte Penal Internacional, cabe considerar que las actividades terroristas se pueden incluir ya sea en el artículo 20, epígrafes (a) a (d), ya sea en el epígrafe (e) del

---

<sup>160</sup> Doc. A/CN.4/Ser.A/190 Add.1 (part 2), Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1990, vol. 2, p. 28, párr. 1 del comentario sobre el artículo 16 del Proyecto de código.

<sup>161</sup> Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Seventh Session, GAOR Supp. No. 10 (A/50/10), párr. 109 y art. 24.

<sup>162</sup> *Ibid.*, párrs. 105-108. Cabe destacar que algún miembro de la CDI expresó la opinión de que “la exclusión del terrorismo internacional del Código podía ser considerada como contradictoria a la Resolución 748 (1992) del Consejo de Seguridad, que dispuso que algunos actos de terrorismo constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”.

Proyecto de Estatuto de la CDI<sup>163</sup>. No obstante, la gran mayoría de actos terroristas quedarían cubiertos por el Artículo 20 (e) como crímenes convencionales. De hecho, seis de los catorce crímenes convencionales que se listan en el Anexo se refieren a actos terroristas tales como crímenes conforme a las Convenciones de Montreal y de rehenes.

## **A.2. Los trabajos preparatorios de la Conferencia de Roma: el Comité *ad hoc* y el Comité Preparatorio**

Durante los trabajos preparatorios de la Conferencia de Roma, se formularon algunas opiniones en contra de la inclusión del crimen de terrorismo. Aunque en general sí se admitió que el terrorismo tiene la gravedad suficiente como para ser considerado como un crimen internacional del terrorismo, los que se opusieron a su inclusión en el listado de crímenes internacionales alegaron las siguientes razones: a) la inexistencia de una definición generalmente aceptada del terrorismo internacional; b) la necesidad de distinguirlo del derecho a la autodeterminación de los pueblos; y c) la naturaleza meramente “común” de algunos actos de terrorismo que, en su opinión, podían ser perseguidos más eficazmente a nivel nacional<sup>164</sup>.

El Grupo de Trabajo sobre la Definición de los Crímenes del Comité Preparatorio produjo el siguiente texto sobre los crímenes de terrorismo:

“La Corte tiene competencia respecto de los siguientes crímenes terroristas:

(1) Llevar a cabo, organizar, patrocinar, ordenar, facilitar, financiar, incitar o tolerar actos de violencia contra otro Estado dirigidos a personas o bienes y de naturaleza tal que crean terror, miedo o inseguridad en las mentes de las autoridades públicas, grupos de personas, el público en general o en la población, con independencia de cualquier consideración o propósito de naturaleza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra que se pueda invocar para justificarlos;

(2) Un delito de conformidad con los siguientes Convenios:

(a) el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil;

(b) el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves;

(c) la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos;

(d) la Convención internacional contra la toma de rehenes;

(e) el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima;

(f) el Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental;

---

<sup>163</sup> La CDI expresó la opinión de que “una campaña sistemática de terror cometida por algún grupo contra la población civil podría incluirse dentro de la categoría de crímenes conforme al derecho Internacional previstos en el subpárrafo (d) y, si estuviera motivado en razones étnicas o raciales, también en el subpárrafo (a)” (traducción privada). Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Sixth Session, GAOR Supp. No. 10 (A/49/10), p. 78, pár. 21. Téngase en cuenta que el epígrafe (d) versaba sobre los crímenes contra la humanidad y el epígrafe (e) con el crimen de genocidio.

<sup>164</sup> Sobre estas opiniones, véase Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, GAOR Supp. No. 22 (A/51/22), pár. 106.

(3) Un delito que implique el uso de armas de fuego, armas, explosivos o sustancias peligrosas, cuando se utilicen como medios para perpetrar violencia indiscriminada causando la muerte o heridas corporales graves a personas o grupos de personas o a la población a daños graves a los bienes” (traducción privada)<sup>165</sup>.

El primer párrafo de este texto se inspira en el Convenio de 1937 sobre la prevención y castigo del terrorismo y, al afirmar la injustificabilidad de los actos terroristas, siguió la tendencia marcada por las Resoluciones más relevantes de la Asamblea General de la ONU adoptadas desde 1989, así como el párrafo 3 de su Declaración de 1994. El segundo párrafo daba competencia a la Corte sobre los delitos de terrorismo previstos en seis Convenios de ámbito universal<sup>166</sup>, mientras que el párrafo tercero hacía lo propio respecto de la utilización de armamento (como armas de fuego o explosivos) para cometer actos indiscriminados de violencia.

Es, en todo caso, significativo y destacable que en este texto no existiera ninguna disposición que intentara distinguir los actos de terrorismo de la lucha de los pueblos bajo dominación colonial por su autodeterminación e independencia.

### **A.3. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional**

Durante la Conferencia de Roma en la que se adoptó el Estatuto de la Corte Penal Internacional<sup>167</sup>, los Estados que más apoyaron la inclusión del terrorismo en el

---

<sup>165</sup> Véase el documento A/AC.249/1997/WG.1/C.R.P.4. No obstante, en este documento se dejó claro que su consideración del terrorismo, del tráfico de drogas y de los delitos contra las Naciones Unidas y su personal asociado como crímenes internacionales era sin perjuicio de su inclusión final en el Proyecto de Estatuto y que sólo los discutió de manera general, sin haber tenido tiempo para examinarlos tan exhaustivamente como con el resto de crímenes internacionales (documento A/AC.249/1997/WG.1/C.R.P.4/Add.1). En todo caso, debe insistirse en que este texto se reprodujo literalmente en el documento A/AC.249/1998/L.13: Report of the Interssional Meeting from 19 to 30 January 1998 (conocido como el “Informe *Zutphen*”). El propósito de esta reunión fue el de facilitar el trabajo de la última sesión del Comité Preparatorio antes de la Conferencia de Roma en la que se adoptó el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

<sup>166</sup> No se explica porqué este texto no incluyó los delitos de terrorismo previstos en el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves; en la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares; y en el Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, que fueron adoptados con anterioridad a algunos de los convenios internacionales que sí menciona específicamente.

<sup>167</sup> El Estatuto de la Corte Penal Internacional se aprobó en Roma el 17-VII-1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte penal internacional. El texto del Estatuto de Roma se distribuyó como documento de Naciones Unidas A/CONF.183/9, de 17-VII-1998. La versión en español del Estatuto fue corregida con posterioridad en tres ocasiones. Véanse: NACIONES UNIDAS, doc. C.N.577.1998.TREATIES-8 (10-XI-1998): Correcciones al Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional; NACIONES UNIDAS, doc. C.N.604.1999.TREATIES-18 (12-VII-1999): Correcciones al Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional; y NACIONES UNIDAS, doc. C.N.1075.1999.TREATIES-28 (30-XI-1999): Correcciones al Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional. El Estatuto entró en vigor el 1-VII-de 2002. Su texto ha sido publicado en el *BOE* de 27-V-2002, con corrección de errores en el *BOE* de 29-VII-2002. A

listado de crímenes internacionales bajo la competencia de la futura Corte (Argelia, India, Sri Lanka y Turquía) eran todos ellos países cuyos Gobiernos se enfrentan a serias amenazas terroristas. Estos Estados propusieron que el terrorismo se incluyera en el artículo 5 del Proyecto de Estatuto como un supuesto específico de crimen contra la humanidad. En su propuesta, definieron al crimen de lesa humanidad de terrorismo de la siguiente forma:

“Todo acto de terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones que implique la utilización de violencia indiscriminada es un crimen cometido contra las personas o bienes con la intención o calculado para provocar terror, miedo e inseguridad en las mentes del público en general o en la población resultando en la muerte o en heridas corporales graves a la salud física o mental y en daños graves a los bienes, con independencia de cualquier consideración y propósito de naturaleza política, ideológica, filosófica, racial, étnica, religiosa u otra que pueda ser invocada para justificarlo” (traducción privada)<sup>168</sup>.

El contenido de esta propuesta era el mismo que el primer párrafo del texto que elaboró el Comité Preparatorio, excepto por la inclusión de la frase “que implique la utilización de violencia indiscriminada” para caracterizar a los actos terroristas.

En un momento posterior de la Conferencia, India, Sri Lanka y Turquía formularon una nueva propuesta en la que volvían a incorporar en el Proyecto de Estatuto al terrorismo entre los supuestos de crímenes contra la humanidad. En esta nueva propuesta, utilizaron el mismo lenguaje que en su propuesta anterior, si bien añadieron que el crimen de terrorismo también abarcaba a todos los delitos previstos en los tratados multilaterales para reprimir el terrorismo que obligan a las Partes a juzgar o a extraditar a sus presuntos autores<sup>169</sup>. Esta formulación no sólo obviaba la necesidad de listar los tratados de represión del terrorismo ya adoptados, como se hizo en el texto que elaboró el Comité Preparatorio incurriendo en olvidos patentes. Presentaba igualmente la ventaja de aplicarse a cualquier tratado futuro que se adoptase en esta materia.

No obstante, en la Conferencia de Roma varias delegaciones nacionales se mostraron reacias a la inclusión del terrorismo dentro de los crímenes internacionales bajo la competencia de la futura Corte Penal Internacional. Las razones que esgrimieron fueron las siguientes: a) no existía una definición generalmente aceptada de terrorismo; b) llevaría mucho tiempo el alcanzar un acuerdo sobre su inclusión como crimen internacional del individuo; c) resultaba imperativo que la Conferencia concluyera su trabajo en la sesión convocada en Roma, cuya duración estaba prevista en cinco

---

fecha de 18-VII-2008, ciento ocho Estados habían expresado ya su consentimiento en obligarse por el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

<sup>168</sup> Documento A/CONF.183/C.1/L.27.

<sup>169</sup> Documento A/CONF.183/C.1/L.27.Rev.

semanas; d) algunos actos terroristas son meros “delitos comunes” y, por lo tanto, no son lo suficientemente graves como para merecer su persecución por un tribunal internacional; y e) es más eficaz perseguir los actos de terrorismo a nivel nacional, aunque se reconoció que algunos actos terroristas sí que cumplen los criterios de gravedad exigidos para su inclusión entre los crímenes previstos en el Estatuto de la Corte Penal Internacional. La objeción más crítica que se alegó fue la de la falta de una definición del terrorismo. Con ello se hacía referencia a que, en la medida en que en el Proyecto de Estatuto no se distinguiera entre el terrorismo y la lucha de los pueblos bajo dominación colonial por su libertad, autodeterminación e independencia, muchos países, especialmente en África, Asia y América Latina, continuarían oponiéndose a la inclusión del crimen de terrorismo en el Estatuto.

Ante esta situación, la Conferencia de Roma llegó al acuerdo de no incluir el crimen de terrorismo entre los crímenes internacionales del individuo sometidos a la competencia de la Corte Penal Internacional, si bien por unanimidad de todas las delegaciones nacionales participantes se propuso su inclusión a corto plazo en un momento posterior, de forma que se tuviese más tiempo para un examen en exhaustividad del mismo. Este acuerdo se reflejó en el Acta final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional<sup>170</sup>. Entre las Resoluciones que aprobó la Conferencia y que se incluyeron en su Acta final figura la “Resolución E”, cuyo texto es el siguiente:

*“La Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional,*

*Habiendo aprobado el Estatuto de una Corte Penal Internacional,*

*Reconociendo que los actos terroristas, por quienquiera y dondequiera que sean perpetrados y cualesquiera que sean sus formas, métodos o motivos, constituyen graves crímenes de trascendencia para la comunidad internacional,*

*Reconociendo que el tráfico internacional de drogas ilícitas constituye un crimen muy grave que a veces desestabiliza el orden político, social y económico de los Estados,*

*Profundamente alarmada por la persistencia de estos flagelos, que constituyen graves amenazas a la paz y la seguridad internacionales,*

*Deplorando que no se haya podido llegar a un acuerdo sobre una definición generalmente aceptable de los crímenes de terrorismo y los crímenes relacionados con drogas para que quedaran comprendidos en la competencia de la Corte,*

*Afirmando que el Estatuto de la Corte Penal Internacional prevé un mecanismo de revisión que permite extender en el futuro la competencia de la Corte,*

*Recomienda que en una Conferencia de Revisión, de conformidad con el artículo 123 del Estatuto de la Corte Penal Internacional, se examinen los crímenes de terrorismo y los relacionados con las drogas con miras a llegar a una definición aceptable y a que queden comprendidos en la lista de crímenes de la competencia de la Corte”.*

---

<sup>170</sup> Documento A/CONF.183/10, de 17-VII-2008.

Esta Resolución, en sus párrafos 3 y 5, reconoció el carácter de crimen internacional de “los actos terroristas” (y no de los actos de terrorismo internacional). Además, su párrafo 3 es muestra evidente de que el crimen internacional de terrorismo no admite excepciones válidas, lo que debilitó mucho las objeciones formuladas acerca de la necesidad de distinguir los actos terroristas de las luchas por la autodeterminación y la independencia de los pueblos sometidos a dominación colonial.

Por su parte, el último párrafo es un compromiso político de todos los Estados participantes en la Conferencia de Roma de abordar en un momento posterior la inclusión del crimen de terrorismo entre los crímenes internacionales incluidos bajo la competencia de la Corte Penal Internacional. Este compromiso político incluso señaló la vía jurídica a utilizar para alcanzar este objetivo: la Conferencia de Revisión prevista en el artículo 123 del Estatuto de la Corte Penal Internacional. Según esta disposición:

“1. Siete años después de que entre en vigor el presente Estatuto, el Secretario General de las Naciones Unidas convocará una Conferencia de Revisión de los Estados Partes para examinar las enmiendas al Estatuto. El examen podrá comprender la lista de los crímenes indicados en el artículo 5 pero no se limitará a ellos. La Conferencia estará abierta a los participantes en la Asamblea de los Estados Partes y en las mismas condiciones que ésta.

2. Posteriormente, en cualquier momento, a petición de un Estado Parte y a los efectos indicados en el párrafo 1, el Secretario General de las Naciones Unidas, previa la aprobación de una mayoría de los Estados Partes, convocará una Conferencia de Revisión de los Estados Partes.

3. Las disposiciones de los párrafos 3 a 7 del artículo 21 serán aplicables a la aprobación y entrada en vigor de toda enmienda del Estatuto examinada en una Conferencia de Revisión”.

Dado que el Estatuto de la Corte Penal Internacional entró en vigor el 1-VII-2002, la Conferencia de Revisión se convocará por primera vez el 1-VII-2009.

## B. LOS CRÍMENES INTERNACIONALES EN EL ESTATUTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

### **B.1. El alcance de la competencia procesal de la Corte Penal Internacional**

La competencia de la Corte Penal Internacional para juzgar los crímenes internacionales del individuo es totalmente distinta a la de los tribunales penales internacionales que se habían creado previamente, tales como los Tribunales Militares Internacionales de Nuremberg y Tokio e, incluso, a la del Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia y del Tribunal Internacional Penal para Ruanda. La Corte Penal Internacional ha sido revestida con una serie de características que la convierten en un tribunal internacional único en la historia del Derecho Internacional. Debe

resaltarse que la Corte Penal Internacional ha sido creada mediante un tratado internacional de carácter multilateral, al que libre y soberanamente los Estados han consentido en obligarse o no, y no por una decisión del Consejo de Seguridad obligatoria para los Estados Miembros de la ONU. La Corte Penal Internacional no es un tribunal internacional *ad hoc*, sino un tribunal internacional permanente y, además, su competencia no es para juzgar crímenes ya cometidos con anterioridad a su establecimiento, sino que “tendrá competencia únicamente respecto de crímenes cometidos después de la entrada en vigor de [su] Estatuto” (art. 11.1).

El Estatuto de la Corte Penal Internacional delimita con gran precisión la competencia de la Corte, que “estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto” (art. 1).

Sin perjuicio del análisis posterior de los criterios materiales, temporales, personales y territoriales que delimitan el alcance de la competencia de la Corte Penal Internacional, previamente han de cumplirse una serie de “condiciones” para el ejercicio de su competencia por la Corte. Partiendo de que el desencadenamiento de la acción de la Corte es una competencia exclusiva del Fiscal, se pueden distinguir dos supuestos en los que las “condiciones previas” para el ejercicio de la competencia de la Corte son diferentes. El primer supuesto se da cuando los presuntos crímenes internacionales afectan a un Estado Parte en el Estatuto<sup>171</sup> o a un Estado tercero que haya aceptado la competencia de la Corte conforme al artículo 12.3<sup>172</sup>. En este supuesto, las “condiciones previas” para el ejercicio de la competencia de la Corte consisten en que:

“(…) la Corte podrá ejercer su competencia si uno o varios de los Estados siguientes son Partes en el presente Estatuto o han aceptado la competencia de la Corte de conformidad con el párrafo 3:

a) El Estado en cuyo territorio haya tenido lugar la conducta de que se trate, o si el crimen se hubiere cometido a bordo de un buque o de una aeronave, el Estado de matrícula del buque o la aeronave;

b) El Estado del que sea nacional el acusado del crimen” (art. 12.2).

Si se cumplen las condiciones previas de este primer supuesto, la actuación del Fiscal que inicie el ejercicio de la competencia de la Corte se puede desencadenar de tres formas: 1) cualquier Estado Parte puede remitir al Fiscal y solicitar del mismo que

---

<sup>171</sup> “El Estado que pase a ser Parte en el presente Estatuto acepta por ello la competencia de la Corte respecto de los crímenes a que se refiere el artículo 5” (art. 12.1).

<sup>172</sup> Según esta disposición: “Si la aceptación de un Estado que no sea Parte en el presente Estatuto fuera necesaria de conformidad con el párrafo 2, dicho Estado podrá, mediante declaración depositada en poder del Secretario, consentir en que la Corte ejerza su competencia respecto del crimen de que se trate. El Estado aceptante cooperará con la Corte sin demora ni excepción de conformidad con la Parte IX”.

inicie una investigación sobre una “situación” en la que parezcan haberse cometido uno o varios crímenes incluidos en la competencia de la Corte [arts. 13.a) y 14]<sup>173</sup>; 2) cualquier Estado tercero que haya realizado una declaración de aceptación de la competencia de la Corte, cuando la situación que remita al Fiscal le afecte directamente (art. 12.3)<sup>174</sup>; y 3) cuando el Fiscal inicie de oficio una investigación [arts. 13.c) y 14], que puede ser a instancia de particulares o de organizaciones no gubernamentales<sup>175</sup>.

El segundo supuesto se da cuando quien remita al Fiscal una situación en la que parezcan haberse cometido uno o varios de los crímenes sobre los que la Corte Penal Internacional sea competente es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Para este supuesto, el Estatuto de la Corte no establece ninguna “condición previa para el ejercicio de la competencia de la Corte”, distinta a la exigencia de que el Consejo de Seguridad haya actuado con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas [art. 13.b)]<sup>176</sup>.

Respecto de cualquiera de los dos supuestos, es válida la siguiente disposición del Estatuto de la Corte Penal Internacional:

**“Artículo 16. Suspensión de la investigación o el enjuiciamiento.** En caso de que el Consejo de Seguridad, de conformidad con una resolución aprobada con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, pida a la Corte que no inicie o que suspenda por un plazo de doce meses la investigación o el enjuiciamiento que haya iniciado, la Corte procederá a esa suspensión; la petición podrá ser renovada por el Consejo de Seguridad en las mismas condiciones”.

En la práctica posterior a la adopción del Estatuto de la Corte Penal Internacional, nos encontramos con un ejemplo de una aplicación de esta posibilidad que, en líneas generales, puede considerarse correcta. Así, en sus Resoluciones 1422

---

<sup>173</sup> En la práctica, así ocurrió en las situaciones que remitieron al Fiscal tanto la República Democrática del Congo como la República Centro Africana.

<sup>174</sup> En la práctica, así ocurrió en la situación que remitió al Fiscal la República de Uganda.

<sup>175</sup> Esta posibilidad todavía no se ha dado en la práctica. No obstante, véanse los siguientes dos documentos: Doc. ICC.PIDS.009.2003-EN (16-VII-2003): Communications received by the Office of the Prosecutor of the ICC, 18 págs.; y Doc. ICC, Office of the Prosecutor (The Hague, 10-II-2006), Update on Communications Received by the Office of the Prosecutor of the ICC, 20 págs.

<sup>176</sup> En la práctica, esta posibilidad ha ocurrido ya en la situación de Darfur, Sudán. Cabe recordar que, refiriéndose a esta situación, la Sala Primera de Cuestiones Preliminares de la Corte Penal Internacional ha afirmado que: “Considerando los parámetros territorial y personal, la Sala observa que Sudán no es Estado Parte en el Estatuto. Sin embargo, el artículo 12 (2) no se aplica cuando una situación se remite a la Corte por el Consejo de Seguridad actuando en el marco del Capítulo VII de la Carta, de acuerdo con el artículo 13 (b) del Estatuto. Por lo tanto, la Corte puede, cuando el Consejo de Seguridad le remita una situación, ejercer su competencia sobre los crímenes cometidos en el territorio de Estados que no son Partes en el Estatuto y por nacionales de Estados no Partes en el Estatuto” (traducción privada). Cfr. INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, Pre-Trial Chamber I. Situation in Darfur, Sudan. In the case of the Prosecutor v. Ahmad Muhammad Harun (“Ahmad Harun”) and Ali Muhammad Al Abd-Al-Rahman (“Ali Kushayb”). Decision on the Prosecution Application under Article 58(7) of the Statute, 27 April 2007, pág. 16.

(2002), de 12-VII-2002, y 1487 (2003), de 12-VI-2003, el Consejo de Seguridad decidió solicitar a la Corte Penal Internacional que:

“(…) si surge un caso en relación con acciones u omisiones relacionadas con operaciones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas y que entrañe la participación de funcionarios, ex funcionarios, personal o antiguo personal de cualquier Estado que no sea parte en el Estatuto de Roma y aporte contingentes, no inicie ni prosiga, durante un período de doce meses [a partir del 1-VII-2002] [a partir del 1-VII-2003] investigaciones o enjuiciamientos de ningún caso de esa índole salvo que el Consejo adopte una decisión en contrario”<sup>177</sup>.

Consideramos, sin embargo, que una aplicación incorrecta del artículo 16 del Estatuto de la Corte Penal Internacional se contiene en la Resolución 1497 (2003), de 1-VIII-2003, del Consejo de Seguridad, en la que se sustituyó el período provisional de doce meses por una solicitud de carácter permanente. En esta Resolución, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad autorizó a los Estados Miembros de la ONU a establecer una fuerza multinacional en Liberia, que posteriormente sería reemplazada por una “fuerza de estabilización de las Naciones Unidas”. En esta Resolución, el Consejo de Seguridad decidió que:

“los ex funcionarios u oficiales, o los que estén actualmente en servicio, de un Estado aportante que no sea una parte del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, quedarán sujetos a la jurisdicción exclusiva de ese Estado aportante en relación con todos los presuntos actos u omisiones dimanantes de la fuerza multinacional o de la fuerza de estabilización de las Naciones Unidas en Liberia, o relacionados con ellas, a menos que ese Estado aportante haya renunciado expresamente a esa jurisdicción exclusiva”.

Una vez satisfechas estas “condiciones previas para el ejercicio de la competencia de la Corte”, procede ya delimitar su competencia.

Respecto de la competencia *ratione materiae* de la Corte Penal Internacional, el artículo 5.1 de su Estatuto dispone lo siguiente:

“**Artículo 5. Crímenes de la competencia de la Corte.** 1. La competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto. La Corte tendrá competencia, de conformidad con el presente Estatuto, respecto de los siguientes crímenes:

- a) El crimen de genocidio;
- b) Los crímenes de lesa humanidad;
- c) Los crímenes de guerra;
- d) El crimen de agresión”.

No obstante, en su párrafo 2, el Estatuto limita el ejercicio de la competencia de la Corte sobre el crimen de agresión hasta que se apruebe una disposición en la que “se defina el crimen y se enuncien las condiciones en las cuales podrá ejercer su

---

<sup>177</sup> Estas resoluciones fueron una aplicación correcta del artículo 16 del Estatuto de la Corte Penal Internacional, pese a que en ambas el Consejo expresó su deseo de “renovar en las mismas condiciones el 1 de julio de cada año esta petición para períodos sucesivos de doce meses durante el tiempo que sea necesario”.

competencia”. En consecuencia, su competencia *ratione materiae* en el momento actual se extiende al genocidio (art. 6), a los crímenes de lesa humanidad (art. 7) y a los crímenes de guerra (art. 8). Respecto estos crímenes, el artículo 22 consagra el principio *nullum crimen sine lege*, al disponer lo siguiente:

“**Artículo 22. *Nullum crimen sine lege*.** 1. Nadie será penalmente responsable de conformidad con el presente Estatuto a menos que la conducta de que se trate constituya, en el momento en que tiene lugar, un crimen de la competencia de la Corte.

2. La definición de crimen será interpretada estrictamente y no se hará extensiva por analogía. En caso de ambigüedad, será interpretada en favor de la persona objeto de investigación, enjuiciamiento o condena.

3. Nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará a la tipificación de una conducta como crimen de Derecho Internacional independientemente del presente Estatuto”.

Cabe observar que, tanto del artículo 22.3 apenas transcrito, como del artículo 10 del Estatuto de la Corte<sup>178</sup>, se deduce que los cuatro crímenes previstos en su artículo 5.1 son los crímenes internacionales que se incluyen dentro de la competencia material de la Corte Penal Internacional, sin que ello signifique en modo alguno que no existan otros crímenes internacionales, aunque estos estén excluidos de la competencia material de la Corte Penal Internacional.

Por lo que se refiere a los crímenes incluidos dentro de la competencia de la Corte, cabe recordar las ideas señaladas muy perspicazmente por una de las personas que participó en la elaboración del Estatuto de la Corte Penal Internacional:

“los redactores del Estatuto han optado por un modelo globalizador y sistemático que representa un notable avance en el proceso de identificación y sistematización de los crímenes más graves que repugnan a la conciencia de la humanidad, y respecto del cual es preciso destacar, al menos, tres de sus rasgos distintivos. En primer lugar, el Estatuto es el primer instrumento convencional en el que se recogen de forma unitaria y con vocación de permanencia y generalidad los crímenes de genocidio, lesa humanidad y guerra, atribuyéndose a cada uno de ellos características propias que permiten su individualización como familias de delitos. En segundo lugar, es igualmente el primer y único instrumento convencional que recoge en forma sistemática los crímenes de lesa humanidad, diferenciándolos netamente de los crímenes de guerra y definiéndolos con independencia de la concurrencia o no de un conflicto armado, interno o internacional, en la situación fáctica en que dichos crímenes se producen. Y tercero, se presenta a los crímenes de guerra en una forma igualmente unitaria y sistematizadora, que integra tanto los cometidos en el marco de un conflicto armado internacional como en el marco de un conflicto interno; a lo que ha de añadirse, por otro lado, la consagración dentro de esta familia de crímenes de tipos penales innovadores, entre los que cabe citar los crímenes de naturaleza sexual o los ataques contra el personal y los bienes integrados en operaciones humanitarias o de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, que vienen a dar respuestas a nuevas formas de ataque contra valores esenciales de la Comunidad Internacional”<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> “Nada de lo dispuesto en la presente Parte se interpretará en el sentido de que limite o menoscabe de alguna manera las normas existentes o en desarrollo del Derecho Internacional para fines distintos del presente Estatuto”.

<sup>179</sup> ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La progresiva institucionalización de la jurisdicción penal internacional: la Corte Penal Internacional”. En: M. García Arán; D. López Garrido, (coords.), Crimen internacional y jurisdicción universal. El caso Pinochet, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 238.

La competencia *ratione temporis* de la Corte Penal Internacional abarca únicamente los “crímenes cometidos después de la entrada en vigor del presente Estatuto” (art. 11.1), lo que se produjo el 1-VII-2002. El artículo 24.1 reafirma la irretroactividad de las normas incriminadoras del Estatuto, al disponer que “nadie será penalmente responsable de conformidad con el presente Estatuto por una conducta anterior a su entrada en vigor”.

Existe una regla especial para el caso de los Estados que devengan Partes en el Estatuto después de tal fecha. En este supuesto, la Corte Penal Internacional “podrá ejercer su competencia únicamente con respecto a los crímenes cometidos después de la entrada en vigor del presente Estatuto respecto de ese Estado” (art. 11.2), lo que ocurrirá “el primer día del mes siguiente al sexagésimo día a partir de la fecha en que haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión” (art. 126.2). Esta regla especial tiene, a su vez, una excepción importante, ya que respecto de los Estados para los que el Estatuto no entró en vigor el 1-VII-2002, la Corte puede adelantar el ejercicio temporal de su competencia si tales Estados realizaron una declaración consintiendo “en que la Corte ejerza su competencia respecto del crimen de que se trate” (art. 11.2 *in fine* y art. 12.3). En este caso, el Estado en cuestión tiene discreción para fijar el inicio temporal de la competencia de la Corte Penal Internacional, siempre que se respete la regla general del artículo 11.1 de su Estatuto. En la práctica, esta posibilidad ya se ha dado respecto de la República de Uganda. Así, por ejemplo, en la Orden de detención que la Sala Primera de Cuestiones Preliminares de la Corte emitió contra el Sr. *Joseph Kony*, se lee lo siguiente:

“Teniendo en cuenta la «Declaración sobre jurisdicción temporal» fechada el día 27 de Febrero de 2004, anexada como Apéndice B de la demanda del Fiscal por la que la República de Uganda aceptó el ejercicio de la competencia de la Corte para los crímenes cometidos con posterioridad a la entrada en vigor del Estatuto el día 1 de Julio de 2002; (...)

Estando satisfecha de que, sobre la base de la demanda, las pruebas y otra información proporcionada por el Fiscal, y sin perjuicio de la determinación posterior, el asunto contra *Joseph Kony* se incluye dentro de la competencia de la Corte y parece ser admisible”<sup>180</sup> (Traducción privada. Los subrayados son nuestros).

En el caso de que, a partir del 1-VII-2009, ya sea en la Asamblea de Estados Partes, ya sea en la Conferencia de Revisión prevista en el artículo 123, se proponga una enmienda para la introducción del crimen de terrorismo entre los crímenes

---

<sup>180</sup> Doc. ICC-02/04-01/05-53-US-Exp (27-IX-2005): Pre-Trial Chamber II. Situation in Uganda. Warrant of Arrest for Joseph Kony issued on 8 July 2005 as amended on 27 September 2005, p. 10, párr. 32 y p. 11, párr. 38.

internacionales incluidos bajo la competencia de la Corte, lo que afectaría a los listados de crímenes internacionales previstos en los artículos 5, 6, 7 y 8 del Estatuto de la Corte Penal Internacional, el artículo 121 contiene reglas especiales acerca de la aprobación y entrada en vigor de tal enmienda. Según esta disposición:

“1. Transcurridos siete años desde la entrada en vigor del presente Estatuto, cualquier Estado Parte podrá proponer enmiendas a él. El texto de toda enmienda propuesta será presentado al Secretario General de las Naciones Unidas, que lo distribuirá sin dilación a los Estados Partes.

2. Transcurridos no menos de tres meses desde la fecha de la notificación, la Asamblea de los Estados Partes decidirá en su próxima reunión, por mayoría de los presentes y votantes, si ha de examinar la propuesta, lo cual podrá hacer directamente o previa convocatoria de una Conferencia de Revisión si la cuestión lo justifica.

3. La aprobación de una enmienda en una reunión de la Asamblea de los Estados Partes o en una conferencia de Revisión en la que no sea posible llegar a un consenso requerirá una mayoría de dos tercios de los Estados Partes.

4. Salvo lo dispuesto en el párrafo 5, toda enmienda entrará en vigor respecto de los Estados Partes un año después de que los siete octavos de éstos hayan depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas sus instrumentos de ratificación o de adhesión.

5. Las enmiendas a los artículos 5, 6, 7 y 8 del presente Estatuto entrarán en vigor únicamente respecto de los Estados Partes que las hayan aceptado un año después del depósito de sus instrumentos de ratificación o aceptación. La Corte no ejercerá su competencia respecto de un crimen comprendido en la enmienda cuando haya sido cometido por nacionales o en el territorio de un Estado Parte que no haya aceptado la enmienda.

6. Si una enmienda ha sido aceptada por los siete octavos de los Estados Partes de conformidad con el párrafo 4, el Estado Parte que no la haya aceptado podrá denunciar el presente Estatuto con efecto inmediato, no obstante lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 127 pero con sujeción al párrafo 2 de dicho artículo, mediante notificación hecha a más tardar un año después de la entrada en vigor de la enmienda.

7. El Secretario General de las Naciones Unidas distribuirá a los Estados Partes las enmiendas aprobadas en una reunión de la Asamblea de los Estados Partes o en una Conferencia de Revisión”.

Aunque en su artículo 29 se afirma que “los crímenes de la competencia de la Corte no prescribirán”, el Estatuto de la Corte Penal Internacional también contiene reglas que delimitan *ratione temporis* la competencia procesal de la Corte, respecto de cualquier Estado que denuncie el Estatuto de la Corte mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de la ONU. En este supuesto, “la denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que se reciba la notificación, a menos que en ella se indique una fecha ulterior” (art. 127.1), nunca anterior<sup>181</sup>.

---

<sup>181</sup> El artículo 127.2 añade las siguientes reglas especiales para este supuesto: “La denuncia no exonerará al Estado de las obligaciones que le incumbieran de conformidad con el presente Estatuto mientras era parte en él, en particular las obligaciones financieras que hubiere contraído. La denuncia no obstará a la cooperación con la Corte en el contexto de las investigaciones y los enjuiciamientos penales en relación con los cuales el Estado denunciante esté obligado a cooperar y que se hayan iniciado antes de la fecha en que la denuncia surta efecto; la denuncia tampoco obstará en modo alguno a que se sigan examinando las cuestiones que la Corte tuviera ante sí antes de la fecha en que la denuncia surta efecto”.

Todas estas reglas generales y especiales que delimitan la competencia *ratione temporis* de la Corte están sometidas a una matización importante. En el caso de que “el Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remit(a) al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios” de los crímenes incluidos en la competencia de la Corte [art. 13.b)], la única regla que delimita la competencia *ratione temporis* de la Corte es el artículo 11.1 de su Estatuto. En este supuesto, no es relevante en absoluto que la “situación” remitida afecte a un Estado Parte en el Estatuto o a un Estado tercero, con independencia a su vez de que el Estado tercero haya formulado o no la declaración de consentimiento prevista en el artículo 12.3 del Estatuto de la Corte Penal Internacional. Tampoco sería relevante el que el Estado Parte hubiera denunciado o no el Estatuto de la Corte. En todos los casos en los que la acción del Fiscal es incitada por el Consejo de Seguridad, la Corte tendrá competencia para juzgar los crímenes cometidos a partir del 1-VII-2002. Como ya he indicado, esta posibilidad se ha materializado en la situación de Darfur, en la que Sudán es Estado tercero al Estatuto de la Corte Penal Internacional.

La competencia *ratione personae* de la Corte Penal Internacional ha quedado fijada en términos muy amplios en su Estatuto. En su artículo 25, el Estatuto ha precisado con gran detalle tanto el principio de responsabilidad penal individual, como las posibles formas de participación de un individuo en la comisión de los crímenes competencia de la Corte, al disponer lo siguiente:

**Artículo 25. Responsabilidad penal individual.** 1. De conformidad con el presente Estatuto, la Corte tendrá competencia respecto de las personas naturales<sup>182</sup>.

2. Quien cometa un crimen de la competencia de la Corte será responsable individualmente y podrá ser penado de conformidad con el presente Estatuto.

3. De conformidad con el presente Estatuto, será penalmente responsable y podrá ser penado por la comisión de un crimen de la competencia de la Corte quien:

a) Cometa ese crimen por sí solo, con otro o por conducto de otro, sea éste o no penalmente responsable;

b) Ordene, proponga o induzca la comisión de ese crimen, ya sea consumado o en grado de tentativa;

c) Con el propósito de facilitar la comisión de ese crimen, sea cómplice o encubridor o colabore de algún modo en la comisión o la tentativa de comisión del crimen, incluso suministrando los medios para su comisión;

d) Contribuya de algún otro modo en la comisión o tentativa de comisión del crimen por un grupo de personas que tengan una finalidad común. La contribución deberá ser intencional y se hará:

i) Con el propósito de llevar a cabo la actividad o propósito delictivo del grupo, cuando una u otro entrañe la comisión de un crimen de la competencia de la Corte; o

ii) A sabiendas de que el grupo tiene la intención de cometer el crimen;

---

<sup>182</sup> Una excepción a esta regla general es la siguiente: “Artículo 26. Exclusión de los menores de 18 años de la competencia de la Corte. La Corte no será competente respecto de los que fueren menores de 18 años en el momento de la presunta comisión del crimen”.

e) Respecto del crimen de genocidio, haga una instigación directa y pública a que se cometa;

f) Intente cometer ese crimen mediante actos que supongan un paso importante para su ejecución, aunque el crimen no se consume debido a circunstancias ajenas a su voluntad. Sin embargo, quien desista de la comisión del crimen o impida de otra forma que se consuma no podrá ser penado de conformidad con el presente Estatuto por la tentativa si renunciare íntegra y voluntariamente al propósito delictivo.

4. Nada de lo dispuesto en el presente Estatuto respecto de la responsabilidad penal de las personas naturales afectará a la responsabilidad del Estado conforme al Derecho Internacional”.

El Estatuto de la Corte Penal Internacional también recoge las normas consuetudinarias internacionales previas relativas tanto a la improcedencia del cargo oficial<sup>183</sup>, como a la responsabilidad del superior. No obstante, en este último caso, el Estatuto de la Corte contiene una importante contribución a la distinción entre superiores militares y superiores civiles, profundizando en las doctrinas judiciales del Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia y del Tribunal Internacional Penal para Ruanda<sup>184</sup>, ante la falta de precisión en este punto concreto del Derecho Internacional consuetudinario.

En la jurisprudencia de ambos tribunales internacionales *ad hoc* expresamente se reconoció que consuetudinariamente la responsabilidad del superior abarca tanto a los superiores militares como a los superiores civiles<sup>185</sup>. El problema que se les planteó fue

---

<sup>183</sup> “Artículo 27. Improcedencia del cargo oficial. 1. El presente Estatuto será aplicable por igual a todos sin distinción alguna basada en el cargo oficial. En particular, el cargo oficial de una persona, sea Jefe de Estado o de Gobierno, miembro de un gobierno o parlamento, representante elegido o funcionario de gobierno, en ningún caso la eximirá de responsabilidad penal ni constituirá *per se* motivo para reducir la pena. 2. Las inmunidades y las normas de procedimiento especiales que conlleve el cargo oficial de una persona, con arreglo al Derecho interno o al Derecho Internacional, no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ella”.

<sup>184</sup> Sobre la responsabilidad penal del superior, véanse, entre otros: BANTEKAS, I., “The Contemporary Law of Superior Responsibility”, American Journal of International Law, 93/2,1999, pp. 573-595; BOELAERT-SUOMINEN, S., “Prosecuting Superiors for Crimes Committed by Subordinates: A Discussion of the First Significant Case Law Since the Second World War”, Virginia Journal of International Law, 41, 2000, pp. 747-785; DAMASKA, M., (2001), “The shadow side of Command Responsibility”, American Journal of Comparative Law, 49, pp. 455-496; MUNDIS, D. A., “Crimes of Commander: Superior Responsibility under Article 7 (3) of the ICTY Statute”. En: G. Boas; W. A. Schabas, (eds.), International Criminal Law Developments in the Case Law of the ICTY, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2003, 309 págs., pp. 240 y ss.; etc.

<sup>185</sup> “Que los superiores militares y otras personas que ocupen posiciones de autoridad superior pueden ser considerados responsables criminalmente por la conducta ilegal de sus subordinados es una norma bien establecida del Derecho Internacional convencional y consuetudinario” (traducción privada). Cfr. TRIAL CHAMBER II OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA. Judgment of 16 November 1998. Prosecutor v. Zejnil Delalić, Zdravko Mucić (aka “Pavo”), Hazim Delić and Esad Landžo (aka “Zenga”), pár. 333. Este pronunciamiento fue confirmado en la Sentencia de apelación: APPEALS CHAMBER OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA. Judgment of 20 February 2001. Prosecutor v. Zejnil Delalić, Zdravko Mucić (aka “Pavo”), Hazim Delić and Esad Landžo (aka “Zenga”), pár. 195. En la Sentencia: TRIAL CHAMBER I OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA. Judgment of 3 March 2000. Prosecutor v. Tihomir Blaškić, pár. 75, se afirmó que: “El término genérico de «superior» en el Artículo 7 (3) del Estatuto sólo puede ser interpretado

el de determinar el nivel o grado de control efectivo exigible a los superiores civiles. Es decir, si éste es el mismo que se exige en el caso de los responsables superiores militares o si cabría exigir un estándar menor basado en las características especiales de las relaciones de subordinación en el marco civil<sup>186</sup>. Para ambos tribunales *ad hoc*, la prueba del control efectivo enunciada para las autoridades militares es aplicable a todos los superiores en general, ya sean militares o civiles<sup>187</sup>. Así, para considerar a un superior civil como responsable de los actos de sus subordinados, aquéllos deberán ejercer un nivel de control “similar” al de los superiores militares, aunque no por ello deberán ejercerlo del “mismo modo”<sup>188</sup>.

En el caso del Estatuto de la Corte Penal Internacional sí se ha llegado a precisar las diferencias entre ambos tipos de superiores, al establecer lo siguiente:

**“Artículo 28. Responsabilidad de los jefes y otros superiores.** Además de otras causales de responsabilidad penal de conformidad con el presente Estatuto por crímenes de la competencia de la Corte:

a) El jefe militar o el que actúe efectivamente como jefe militar será penalmente responsable por los crímenes de la competencia de la Corte que hubieren sido cometidos por fuerzas bajo su mando y control efectivo, o su autoridad y control efectivo, según sea el caso, en razón de no haber ejercido un control apropiado sobre esas fuerzas cuando:

i) Hubiere sabido o, en razón de las circunstancias del momento, hubiere debido saber que las fuerzas estaban cometiendo esos crímenes o se proponían cometerlos; y

ii) No hubiere adoptado todas las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir o reprimir su comisión o para poner el asunto en conocimiento de las autoridades competentes a los efectos de su investigación y enjuiciamiento.

---

significando que la responsabilidad del superior no se limita a los superiores militares, sino que puede aplicarse también a las autoridades civiles” (traducción privada). Véanse además, entre otras, las siguientes Sentencias: TRIAL CHAMBER I OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR RWANDA. Judgment of 2 September 1998. The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu, pár. 490; y TRIAL CHAMBER I OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA. Judgment of 25 June 1999. Prosecutor v. Zlatko Aleksovski, pár. 103.

<sup>186</sup> La Sala de Apelaciones del Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia afirmó que: “resulta indudable que los superiores civiles son responsables de los delitos cometidos por sus subordinados con ciertas condiciones, pero la cuestión de si su responsabilidad contiene elementos idénticos a la de los superiores militares no está aclarada en el Derecho consuetudinario” (traducción privada). Véase APPEALS CHAMBER OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA. Judgment of 20 February 2001. Prosecutor v. Zejnil Delalić, Zdravko Mucić (aka “Pavo”), Hazim Delić and Esad Landžo (aka “Zenga”), pár. 240.

<sup>187</sup> APPEALS CHAMBER OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR RWANDA. Judgement (Reasons) of 3 July 2002. The Prosecutor v. Ignace Bagilishema, pár. 50.

<sup>188</sup> “Por lo tanto, el establecimiento de la responsabilidad del superior civil requiere la prueba, más allá de cualquier duda razonable, de que el acusado ejerció un control efectivo sobre sus subordinados, en el sentido de que ejerció un grado de control sobre ellos que es similar al grado de control de los superiores militares. No se sugiere que el «control efectivo» deba ser necesariamente ejercido por el superior civil y el militar de la misma manera, ni que deba necesariamente establecerse de la misma manera en relación tanto a un superior civil como a un mando militar” (traducción privada). APPEALS CHAMBER OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR RWANDA. Judgement (Reasons) of 3 July 2002. The Prosecutor v. Ignace Bagilishema, pár. 52. En la jurisprudencia del Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia, véase TRIAL CHAMBER I OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA. Judgment of 25 June 1999. Prosecutor v. Zlatko Aleksovski, pár. 78.

b) En lo que respecta a las relaciones entre superior y subordinado distintas de las señaladas en el apartado a), el superior será penalmente responsable por los crímenes de la competencia de la Corte que hubieren sido cometidos por subordinados bajo su autoridad y control efectivo, en razón de no haber ejercido un control apropiado sobre esos subordinados, cuando:

i) Hubiere tenido conocimiento o deliberadamente hubiere hecho caso omiso de información que indicase claramente que los subordinados estaban cometiendo esos crímenes o se proponían cometerlos;

ii) Los crímenes guardaren relación con actividades bajo su responsabilidad y control efectivo; y

iii) No hubiere adoptado todas las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir o reprimir su comisión o para poner el asunto en conocimiento de las autoridades competentes a los efectos de su investigación y enjuiciamiento”.

Aún en los casos concretos que cumplan las “condiciones previas para el ejercicio de la competencia de la Corte”, así como los criterios delimitadores de su competencia, la Corte sólo podrá actuar tras comprobar que se cumplen las dos “cuestiones de admisibilidad” posibles: que la competencia de la Corte Penal Internacional es “complementaria”<sup>189</sup> (o subordinada) respecto de las jurisdicciones nacionales y que el asunto concreto que se le plantea sea de una “gravedad suficiente”<sup>190</sup>.

El carácter “complementario” (o subordinado) de la competencia de la Corte Penal Internacional se precisa en el artículo 17.1 de su Estatuto, de la siguiente manera:

“**Artículo 17. Cuestiones de admisibilidad.** 1. La Corte teniendo en cuenta el décimo párrafo del preámbulo y el artículo 1, resolverá la inadmisibilidad de un asunto cuando:

a) El asunto sea objeto de una investigación o enjuiciamiento por un Estado que tenga jurisdicción sobre él salvo que éste no esté dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo;

b) El asunto haya sido objeto de investigación por un Estado que tenga jurisdicción sobre él y éste haya decidido no incoar acción penal contra la persona de que se trate, salvo que la decisión haya obedecido a que no esté dispuesto a llevar a cabo el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo;

c) La persona de que se trate haya sido ya enjuiciada por la conducta a que se refiere la denuncia, y la Corte no pueda adelantar el juicio con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 20”.

El carácter “complementario” de la competencia de la Corte ha sido examinado con gran detalle por las diversas Salas de Cuestiones Preliminares de la Corte Penal Internacional en todos los casos que les ha planteado la Oficina del Fiscal. De esta práctica incipiente de la Corte, cabe destacar que su Sala Primera de Cuestiones Preliminares, en el caso contra los Srs. *Harun y Kushayb*, declaró, que, *prima facie*, este

---

<sup>189</sup> Según el párrafo 10 del preámbulo: “Destacando que la Corte establecida en virtud del presente Estatuto será complementaria de las jurisdicciones penales nacionales”, idea que se repite en su artículo 1: “La Corte (...) tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales”. Los subrayados son nuestros.

<sup>190</sup> Este requisito de admisibilidad se encuentra regulado en el artículo 17.1.d) del Estatuto, en el que se exige que: “El asunto no sea de gravedad suficiente para justificar la adopción de otras medidas por la Corte”.

caso cumplía las condiciones de admisibilidad, pese a la situación especial del Sr. *Ali Kushayb*. En su Decisión sobre las órdenes de detención de ambos individuos, la Sala Primera de Cuestiones Preliminares de la Corte tuvo en cuenta lo siguiente:

“En el presente caso, el Fiscal planteó el tema de la admisibilidad porque *Ali Kushayb* parecía estar bajo investigación por diversos incidentes que ocurrieron en Darfur, Sudán. El Fiscal también mencionó que había seguido extremadamente cerca todas las iniciativas judiciales adoptadas por las autoridades sudanesas en relación con la Situación en Darfur. Declaró que había recibido información escrita en diversas ocasiones explicando la naturaleza del sistema jurídico sudanés y que también había recibido una gran cantidad de documentación sobre procedimientos penales relativos a los sucesos en Darfur de una amplia variedad de fuentes públicas y confidenciales.

El Fiscal proporcionó información detallada relativa a *Ali Kushayb*. El Fiscal observa que, de acuerdo con el Comité de Investigaciones Judiciales, *Ali Kushayb* fue arrestado el 28 de noviembre de 2006, sobre la base de una Orden de arresto emitida contra él por las autoridades sudanesas en abril de 2005. El Comité de Investigaciones Judiciales indicó que *Ali Kushayb* era objeto de investigación en relación con cinco incidentes separados que ocurrieron en Shattaya (en el sur de Darfur) y en Nankuseh, Tanako, Arawala y Deleig (en el oeste de Darfur).

El Fiscal argumenta además que mientras que la investigación que actualmente se está realizando sobre *Ali Kushayb* por las autoridades sudanesas se refieren a la misma persona a la que se refiere la Demanda del Fiscal, la investigación realizada por las autoridades sudanesas no abarcan la misma conducta que es el objeto de la Demanda ante la Corte.

En la vista de 8 de marzo de 2007, la Sala buscó información adicional a este respecto y ordenó al Fiscal que le proporcionara más información sobre la Orden de arresto emitida contra *Ali Kushayb* por las autoridades sudanesas o sobre cualquier otro documento o información relativa a la investigación nacional contra él. El Fiscal fue incapaz de proporcionar a la Sala la Orden de arresto emitida por las autoridades sudanesas contra *Ali Kushayb*.

Según el Fiscal, no existía ninguna indicación acerca de que *Ahmad Harun* esté siendo investigado, ni existe evidencia alguna de que ningún juicio se haya iniciado contra él ante ninguna jurisdicción nacional por algún crimen relativo a la Situación en Darfur, Sudán.

La Sala es de la opinión de que, para declarar a un caso admisible, es condición sine qua non que los procedimientos nacionales no comprendan ni a la persona ni a la conducta que son el objeto de un caso ante la Corte<sup>191</sup> (Traducción privada. El subrayado es nuestro).

La segunda cuestión de admisibilidad que se debe satisfacer para que la Corte Penal Internacional pueda actuar consiste en que el asunto concreto que se le plantee debe ser de una “gravedad suficiente” [art. 17.1.d) del Estatuto]. El requisito de la gravedad, además de ser una condición de admisibilidad, es igualmente un límite a la competencia de la Corte, que “se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto” [art. 5.1.a) del Estatuto].

La apreciación del requisito de la gravedad no se realiza de la misma manera en todos los crímenes internacionales incluidos dentro de la competencia de la Corte Penal

---

<sup>191</sup> INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, PRE-TRIAL CHAMBER I. Situation in Darfur, Sudan. In the case of the Prosecutor v. Ahmad Muhammad Harun (“Ahmad Harun”) and Ali Muhammad Al Abd-Al-Rahman (“Ali Kushayb”). Decision on the Prosecution Application under Article 58(7) of the Statute, 27 April 2007, párs. 19-24.

Internacional. Tanto en el caso de los crímenes de genocidio como en el caso de los crímenes de lesa humanidad, se puede considerar que existe una presunción *iuris et de iure*, conforme a la cual todos los crímenes listados en el artículo 6 (Genocidio) y 7 (Crímenes de lesa humanidad) del Estatuto de la Corte satisfacen esta condición. Esta presunción jurídica indestructible se basa, en el caso de los crímenes de genocidio, en la intención específica que se requiere para poder apreciar la existencia de este crimen (“intención de destruir total o parcialmente a un grupo” protegido). Por su parte, en el caso de los crímenes de lesa humanidad, el requisito de la gravedad está siempre subsumido en el elemento contextual de esta clase de crímenes (que el acto “se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil”). Por el contrario, no existe ninguna presunción jurídica de este tipo que haga suponer que todo acto ilícito que se cometa durante un conflicto armado tenga necesariamente la gravedad suficiente para ser considerado como crimen internacional.

En consecuencia, y por lo que se refiere a la competencia de la Corte Penal Internacional sobre los crímenes de guerra, cabe observar que el artículo 5.1.c) de su Estatuto afirma su competencia sobre este tipo concreto de crímenes internacionales del individuo sin introducir ninguna calificación o limitación. Sin embargo, el artículo 8.1 de su Estatuto añade lo siguiente:

“**Artículo 8. Crímenes de guerra.** 1. La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes”.

Por lo tanto, el artículo 8.1 ha añadido que la competencia de la Corte Penal Internacional sobre los crímenes de guerra se ejercerá “en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes”. De ahí que los actos individuales aislados de individuos miembros de las fuerzas armadas o, si fuera el caso, de individuos civiles, no serán normalmente investigados y enjuiciados por la Corte.

La redacción del artículo 8.1 del Estatuto de la Corte Penal Internacional está inspirada en el encabezamiento del artículo 20 del Proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en 1996. Según esta disposición:

“Cualquiera de los siguientes crímenes de guerra, cometido de manera sistemática o en gran escala, constituirá un crimen contra la paz y la seguridad de la humanidad”.

Comentando esta disposición, la Comisión de Derecho Internacional señaló lo siguiente:

“Estas características generales que deben tener los crímenes de guerra a tenor del código se basan en la consideración de que los crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad son los más graves de la escala de infracciones internacionales y que, para que una infracción sea tipificada como crimen contra la paz y la seguridad de la humanidad, es necesario que cumpla además ciertos criterios que aumentan su gravedad. Esos criterios generales se especifican en la frase inicial del artículo: es preciso que sean cometidos «de manera sistemática» y «en gran escala».

Este requisito suplementario se debe a que, hasta el juicio del Tribunal de Nuremberg, la palabra «crimen» en la expresión «crímenes de guerra» no se interpretaba aún en su sentido técnico, es decir, como la infracción más grave de la escala de delitos penales, sino en su sentido general de infracción, es decir, de incumplimiento de una obligación impuesta por el Derecho penal, sea cual fuere la gravedad de dicho incumplimiento. Por ello la Comisión consideró necesario aumentar la gravedad que debe tener un crimen de guerra para que pueda calificarse de crimen contra la paz y la seguridad de la humanidad, y de ahí proceden sus criterios de actos cometidos de manera sistemática o en gran escala.

El crimen tiene carácter sistemático cuando se comete según un plan o una política predeterminados. Se comete en gran escala cuando está dirigido contra muchas víctimas, bien sea mediante una serie de ataques, bien sea mediante un ataque masivo contra un gran número de víctimas”<sup>192</sup>.

En el caso de la Corte Penal Internacional, este requisito se introdujo como un esfuerzo de los negociadores por hacer el conjunto de las disposiciones del Estatuto de la Corte más atractivo para los Estados que tienen fuerzas armadas emplazadas en el extranjero y que, en consecuencia, podrían albergar algún resquemor por el régimen establecido en el Estatuto de la Corte. Sin embargo, *Michael Bothe* ha señalado, correctamente en nuestra opinión, que esta exigencia se corresponde perfectamente con el sistema penal diseñado por el Estatuto de la Corte como se expresa, en concreto, en la frase inicial de su artículo 5 y en su artículo 17, relativo a las cuestiones de admisibilidad<sup>193</sup>. Conforme al artículo 5 de su Estatuto, “la competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto” (el subrayado es nuestro). Se puede sostener, por lo tanto, que los actos aislados que no “se cometan como parte de un plan o política” no constituyen, como mínimo con la misma intensidad, una razón de preocupación “para la comunidad internacional en su conjunto”. Por otra parte, el artículo 17 del Estatuto establece el principio de complementariedad (o carácter subsidiario) de la competencia de la Corte, al afirmar la responsabilidad principal de los Estados en investigar cualquier asunto en

---

<sup>192</sup> NACIONES UNIDAS, doc. A/51/10: Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 48º período de sesiones (6 de mayo a 26 de julio de 1996), Nueva York, Naciones Unidas, p. 122, párs. 5-7.

<sup>193</sup> BOTHE, M., “War Crimes”. En: A. Cassese; P. Gaeta; J. W. R. D. Jones, (eds.), The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary, vol. 1, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 380-381.

el que presuntamente se hayan cometido crímenes de guerra y en enjuiciar al sospechoso. Únicamente cuando el Estado de turno “no esté dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo” [art. 17.1.a) del Estatuto], entonces el asunto será admitido en la Corte. La restricción competencial de la Corte que figura en el artículo 8.1 de su Estatuto se basa, probablemente, en la presunción de que en los asuntos de actos aislados que no se correspondan con un plan o política, el Estado concernido por lo general se mostrará “dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento” del presunto responsable.

De hecho, la práctica inicial de la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional está confirmando esta presunción. La Oficina del Fiscal de la Corte recibió más de 240 “comunicaciones” de individuos u organizaciones no gubernamentales relativas a presuntas violaciones de crímenes internacionales en Iraq<sup>194</sup>. Tras superar una revisión inicial, la Oficina del Fiscal realizó una evaluación de la situación en Iraq para determinar si solicitaba o no a una Sala de Cuestiones Preliminares de la Corte Penal Internacional la autorización para realizar una investigación de la situación en Iraq<sup>195</sup>. La Oficina del Fiscal declinó el solicitar la autorización correspondiente para iniciar una investigación de la situación con distintas argumentaciones jurídicas. En primer lugar, constató que Iraq no es un Estado Parte en el Estatuto de la Corte Penal Internacional y que tampoco había realizado una declaración de aceptación de la competencia de la Corte conforme al artículo 12.3 de su Estatuto. Razón que excluye de la competencia de la Corte Penal Internacional los posibles crímenes internacionales cometidos por iraquíes en su territorio. En segundo lugar, en virtud del artículo 12.2.b) de su Estatuto, la Oficina del Fiscal afirmó que la Corte Penal Internacional sólo tiene competencia sobre los actos incluidos dentro de la jurisdicción de la Corte que se hayan cometido en el territorio de un Estado no parte cuando la persona acusada del crimen sea nacional de un Estado Parte. Razón que impide solicitar el inicio oficial de una investigación respecto de los actos cometidos por nacionales de los Estados Unidos en Iraq, pero no, por ejemplo, respecto de los nacionales del Reino Unido. En tercer lugar, dados los términos del artículo 5.2 del Estatuto de la Corte Penal Internacional, la Oficina del Fiscal rechazó la mayoría de las

---

<sup>194</sup> Véanse los documentos ICC.PIDS.009.2003-EN (16-VII-2003): Communications received by the Office of the Prosecutor of the ICC, 18 págs.; y el documento ICC, Office of the Prosecutor (The Hague, 10-II-2006), Update on Communications Received by the Office of the Prosecutor of the ICC, 20 págs.

<sup>195</sup> Véase el documento ICC, Office of the Prosecutor (The Hague, 10-II-2006), Update on Communications Received by the Office of the Prosecutor. Annexes. Iraq response, cit., 10 págs.

comunicaciones individuales que se referían al crimen de agresión, cuestionando la legalidad del conflicto armado de Iraq. En cuarto lugar, la Oficina del Fiscal concluyó que, de la información disponible, no se desprende la existencia de fundamentos razonables para creer que las fuerzas de la “Coalición” tuvieran “la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal”, como exige la definición del crimen de genocidio del artículo 6, ni que se hubiera cometido “un ataque generalizado o sistemático dirigido contra una población civil”, como exige la definición de los crímenes de lesa humanidad del artículo 7. Sin embargo, respecto de las alegaciones de que se habían cometido diversos crímenes de guerra, en quinto lugar la Oficina del Fiscal sólo consideró que existían fundamentos razonables para creer que sí se habían cometido crímenes incluidos dentro de la competencia de la Corte [art. 53.1.a) del Estatuto de la CPI], aunque redujo las alegaciones únicamente a dos tipos de crímenes de guerra: homicidios intencionales de civiles y tratos inhumanos de detenidos. Finalmente, en sexto lugar, respecto de estos dos crímenes de guerra, la Oficina del Fiscal examinó su admisibilidad, a la luz de la gravedad de los crímenes alegados y de la complementariedad (o subsidiariedad) de la Corte Penal Internacional respecto de los sistemas judiciales nacionales, conforme al artículo 53.1.b) del Estatuto de la Corte<sup>196</sup> y a la Regla 48 de las Reglas de Procedimiento y Prueba. A este respecto, la Oficina del Fiscal sostuvo lo siguiente:

“Mientras que, en un sentido general, cualquier crimen comprendido dentro de la competencia de la Corte es «grave», el Estatuto requiere un nivel adicional de gravedad incluso cuando su competencia material se cumpla. Esta aseveración es necesaria dado que la Corte se enfrenta con múltiples situaciones que implican a cientos o miles de crímenes y debe elegir las situaciones de acuerdo con los criterios del artículo 53.

Para los crímenes de guerra, un nivel adicional de gravedad se establece en el artículo 8.1, que afirma que «la Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes». Este requisito no es un elemento del crimen y las palabras «en particular» sugieren que no es un requisito estricto. No obstante, proporciona indicaciones al interpretar al Estatuto en el sentido de que se pretende que la Corte se centre en las situaciones que cumplan estos requisitos.

De conformidad con la información disponible, no parece que ninguno de los criterios del artículo 8.1 se cumpla.

Aún cuando se asumiera que el artículo 8.1 sí se cumple, todavía sería necesario considerar el requisito de la gravedad general conforme al artículo 53.1.b). La Oficina del Fiscal considera varios factores al valorar la gravedad. Una consideración clave es el número de víctimas de crímenes especialmente graves, como el homicidio deliberado o la violación. El número de las víctimas potenciales de los crímenes incluidos dentro de la jurisdicción de la Corte en esta situación (de 4 a 12 víctimas de homicidio deliberado y un número limitado de víctimas de tratos inhumanos) eran de una clase diferente al del

---

<sup>196</sup> Conforme al artículo 53.1.b): “[...] al decidir si ha de iniciar una investigación, el Fiscal tendrá en cuenta si: [...] La causa es o sería admisible de conformidad con el artículo 17”. Según el artículo 17.1.d), la Corte Penal Internacional “resolverá la inadmisibilidad de un asunto cuando: el asunto no sea de gravedad suficiente para justificar la adopción de otras medidas por la Corte”.

número de víctimas encontradas en otras situaciones bajo investigación o análisis por la Oficina del Fiscal. Vale la pena tener en cuenta que la Oficina del Fiscal está actualmente investigando tres situaciones que abarcan conflictos de larga duración en el norte de Uganda, en la República Democrática del Congo y en Darfur. Cada una de las tres situaciones bajo investigación comprende miles de homicidios deliberados así como actos de violencia sexual cometidos intencionalmente y a gran escala. En su conjunto, han resultado en el desplazamiento forzoso de más de 5 millones de personas. Otras situaciones bajo análisis también se caracterizan por cientos o miles de tales crímenes.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, la situación no parece cumplir los requisitos exigidos en el Estatuto.

A la vista de la conclusión alcanzada sobre la gravedad, era innecesario pronunciarse sobre la complementariedad. No obstante, se puede hacer notar que, la Oficina del Fiscal también ha recogido información sobre los procedimientos nacionales incluyendo comentarios de varias fuentes, y considera que se han iniciado procedimientos nacionales respecto de cada uno de los incidentes relevantes<sup>197</sup> (traducción privada).

Tras cumplir todas las condiciones, criterios y requisitos mencionados, llegado el caso las Salas de Primera Instancia de la Corte Penal Internacional podrán imponer a la persona declarada culpable una pena de reclusión de hasta 30 años o de reclusión a perpetuidad “cuando lo justifique la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado”. Además de la pena de reclusión, la Corte también podrá imponer o una multa, con arreglo a los criterios enunciados en las Reglas de Procedimiento y Prueba; o el decomiso del producto, los bienes y los haberes procedentes directa o indirectamente de dicho crimen, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe (art. 77).

Por lo tanto, con el establecimiento de la Corte Penal Internacional la jurisdiccionalización internacional de los crímenes internacionales del individuo ha adquirido su plena madurez en el Derecho Internacional contemporáneo.

## **B.2. Las características de los crímenes internacionales en el Estatuto de la Corte Penal Internacional**

Debe partirse de la premisa de que los crímenes que están incluidos dentro de la competencia de la Corte sólo son “los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto” (art. 5) y de que la Corte ejerce su jurisdicción sobre estos crímenes “de conformidad con el presente Estatuto” (art. 1). Además, cuando el artículo 21 enumera el Derecho aplicable por la Corte, sólo enumera diversos instrumentos jurídicos del Derecho Internacional Público, destacando en primer lugar a su Estatuto. En consecuencia, los crímenes incluidos dentro de la competencia de la Corte son crímenes internacionales, es decir, crímenes regulados por el Derecho Internacional.

---

<sup>197</sup> *Ibid.*, pp. 8-9.

Ya se ha indicado que en el Proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, su artículo 1 indicaba que se trataba de crímenes de Derecho Internacional, punibles conforme a este ordenamiento jurídico, con independencia de que estén sancionados o no en el Derecho nacional. Además, en sus comentarios la Comisión de Derecho Internacional insistió en que “la distinción entre la tipificación como crimen de Derecho nacional y crimen de Derecho Internacional es importante, ya que los regímenes jurídicos correspondientes difieren”.

Al concretar estas ideas en el presente epígrafe, la conclusión que se alcanza es doble. En primer lugar, los crímenes incluidos en el Estatuto de la Corte son crímenes internacionales y lo son pese a que no estén codificados como crímenes en los Derechos nacionales o, incluso, pese a que su codificación nacional no les reconozca el carácter de crímenes internacionales. En segundo lugar, las características de los crímenes incluidos en el Estatuto de la Corte no dependen en absoluto de las características de los crímenes establecidas en los códigos penales nacionales. Por el contrario, las características de estos crímenes están reguladas en el Derecho Internacional Público, especialmente, aunque no de manera exclusiva, en el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

De ello se derivan las principales características de los crímenes internacionales, que pasamos a continuación a comentar.

#### 1.- El carácter de normas imperativas del Derecho Internacional general (*ius cogens*) de los crímenes internacionales.

En el Derecho Internacional existen normas imperativas o normas de *ius cogens*. La Convención sobre el derecho de los tratados (Viena, 23-V-1969)<sup>198</sup> definió a estas normas de la siguiente forma:

**“Artículo 53. Tratados que están en oposición con una norma imperativa de Derecho internacional general (*ius cogens*)**

Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de Derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de Derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de Derecho internacional general que tenga el mismo carácter”. (...)

**“Artículo 64. Aparición de una nueva norma imperativa de Derecho internacional general (*ius cogens*)**

Si surge una nueva norma imperativa de Derecho internacional general, todo tratado existente que esté en oposición con esa norma se convertirá en nulo y terminará”.

---

<sup>198</sup> Publicado en el BOE de 13-V-1980. Esta Convención entró en vigor el 27-I-1980.

En la práctica internacional, han sido el Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia y el Tribunal Internacional Penal para Ruanda quienes, al ir resolviendo los casos concretos que se les han planteado, han afirmado siempre que las normas internacionales que califican a un comportamiento de crimen internacional tienen el valor de normas imperativas del Derecho Internacional general (*ius cogens*). Debe añadirse que la jurisprudencia de estos tribunales ha ido perfilando las consecuencias jurídicas de esta afirmación para cada uno de los crímenes internacionales que han conocido. La exposición más completa de las mismas se encuentra en la Sentencia contra *Anto Furundžija*, donde la Sala de Primera Instancia del Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia, en relación con el carácter de *ius cogens* del crimen de lesa humanidad de tortura, pero igualmente válido para todos los crímenes internacionales, sostuvo que:

“Obviamente, la naturaleza de *ius cogens* de la prohibición de la tortura articula la noción de que la prohibición ya se ha convertido en uno de los más fundamentales estándares de la comunidad internacional. Además, esta prohibición se designa para producir un efecto disuasorio, en el sentido de que señala a todos los miembros de la comunidad internacional y a los individuos sobre los que ejercen su autoridad que la prohibición de la tortura es un valor absoluto del que nadie debe desviarse.

El hecho de que la tortura esté prohibida por una norma imperativa de Derecho Internacional tiene otros efectos en los niveles interestatal e individual. En el nivel interestatal, sirve para deslegitimar internacionalmente todo acto legislativo, administrativo o judicial que autorice la tortura. Carecería de sentido argumentar, por un lado, que debido al valor de *ius cogens* de la prohibición de la tortura, las normas consuetudinarias o convencionales que permitan la tortura serían nulas y sin efectos jurídicos *ab initio*<sup>199</sup>, y posteriormente hacer caso omiso de un Estado que, por decir, adoptase medidas nacionales autorizando o condonando la tortura o absolviera a sus autores a través de una ley de amnistía<sup>200</sup>. Si tal situación llegase a ocurrir, las medidas nacionales, en violación del principio general y de toda disposición convencional relevante, produciría los efectos jurídicos mencionados anteriormente y, además, no se le concedería reconocimiento jurídico internacional. Se podrían iniciar procedimientos judiciales por las víctimas potenciales si ellas tuvieran *locus standi* ante un órgano judicial nacional o internacional competente para pedirle que declare que la medida nacional es ilegal internacionalmente; o la víctima podría plantear una reclamación civil por daños ante un tribunal extranjero, al que por lo tanto se le pediría *inter alia* que ignorase el valor jurídico del acto nacional que la autorizó. Más importante aún es que los autores de la tortura que actúen por cuenta de o beneficiándose de esas medidas nacionales pueden sin embargo ser declarados responsables penales de tortura, ya sea en un Estado extranjero o en su propio Estado bajo un régimen posterior. Expuesto más brevemente, a pesar de una eventual autorización nacional de un órgano legislativo o judicial en violación del principio que prohíbe la tortura, los individuos siguen obligados

---

<sup>199</sup> Artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23-V-1969.

<sup>200</sup> Por lo que se refiere a las leyes de amnistía, tiene sentido recordar que, en 1994, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Comentario general n° 20 sobre el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, declaró lo siguiente: “El Comité ha observado que algunos Estados han concedido amnistías respecto de actos de tortura. Las amnistías son en general incompatibles con el deber de los Estados de investigar tales actos; de garantizar la libertad respecto de tales actos dentro de su jurisdicción; y de asegurar que no ocurran en el futuro. Los Estados no pueden privar a los individuos del derecho a un remedio efectivo, que incluya una compensación y la plena rehabilitación tal y como pueda ser posible”. (Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/I/Rev. 1, p. 30 (1994)).

a cumplir ese principio. Como el Tribunal Militar Internacional de Nuremberg señaló: «los individuos tienen deberes internacionales que trascienden las obligaciones nacionales de obediencia impuestas por el Estado del individuo»<sup>201</sup>.

Además, en el nivel individual, es decir, el de la responsabilidad penal, parece que una de las consecuencias del carácter de *ius cogens* que la comunidad internacional ha conferido a la prohibición de la tortura es que cualquier Estado está legitimado para investigar, perseguir y castigar o extraditar a los individuos acusados de tortura, que estén presentes en un territorio bajo su jurisdicción. De hecho, resultaría incoherente por un lado prohibir la tortura hasta tal grado como para restringir la normalmente ilimitada capacidad de los Estados soberanos para celebrar tratados y, por otro lado, prohibir a los Estados perseguir y castigar a esos torturadores que se han involucrado en esta odiosa práctica en el extranjero. Esta base jurídica para la jurisdicción universal de los Estados sobre la tortura confirma y refuerza el fundamento jurídico para tal jurisdicción alcanzado por otros tribunales en el carácter inherentemente universal del crimen. Se ha sostenido que, estando los crímenes internacionales universalmente condenados donde quiera que ocurran, todos los Estados tienen el derecho de perseguir y castigar a los autores de tales crímenes. Como declaró en términos generales el Tribunal Supremo de Israel en el asunto *Eichmann* y parafraseó un Tribunal de Estados Unidos en el asunto *Demjanjuk*, «es el carácter universal de los crímenes en cuestión (es decir, crímenes internacionales), el que inviste a todos los Estados con la autoridad de juzgar y castigar a aquéllos que participaron en su comisión»<sup>202</sup>.

Parece que otras consecuencias incluyen el hecho de que la tortura no puede estar justificada por una ley de prescripción, y que no debe excluirse de la extradición bajo ninguna excepción de ofensa política<sup>203</sup> (traducción privada).

Estas consecuencias jurídicas que caracterizan a todos los crímenes internacionales las comentamos a continuación.

## 2.- Los tribunales competentes para enjuiciar los crímenes internacionales.

La primera característica de los crímenes internacionales afecta a su persecución judicial, es decir, a las jurisdicciones o tribunales que podrán enjuiciarlos. Obviamente, al igual que sucede con todos los delitos nacionales, también con los crímenes internacionales la responsabilidad principal en su persecución procesal corresponde al Estado en cuyo territorio se cometan estos crímenes<sup>204</sup>. No obstante, para todos los delitos, incluidos también los crímenes internacionales, la jurisdicción de los tribunales nacionales puede tener un alcance extraterritorial, cuando los presuntos autores o las

---

<sup>201</sup> International Military Tribunal, vol. 1, p. 223.

<sup>202</sup> Véase el asunto “Fiscal General del Gobierno de Israel c. *Adolf Eichmann*”, en International Law Reports, 36, p. 298 y ss.; el asunto de la extradición de *John Demjanjuk*, en: 612 Federal Supplement 544, 558 (N.D. Ohio 1985). Véase también el asunto *Demjanjuk v. Petrovsky*, 776 F. 2d 571 (6 th Cir. 1985), cert. denied, 475 U.S. 1016, 106 S. Ct. 1198, 89 L. Ed. 2d 312 (1986), para una discusión sobre el principio de universalidad en su aplicación a la comisión de crímenes de guerra.

<sup>203</sup> TRIAL CHAMBER OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA. Judgment of 10 December 1998. Prosecutor v. Anto Furundžija, párs. 154-157.

<sup>204</sup> Cabe recordar, a título de ejemplo, que el artículo 21.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial afirma que: “Los juzgados y tribunales españoles conocerán de los juicios que se susciten en territorio español entre españoles, entre extranjeros y entre españoles y extranjeros con arreglo a lo establecido en la presente Ley y en los Tratados y Convenios Internacionales en los que España sea parte.

víctimas de los crímenes internacionales sean de su nacionalidad. Este alcance puede estar previsto en el Derecho interno de los Estados<sup>205</sup>, o venir impuesto en normas internacionales<sup>206</sup>.

En el caso de los crímenes internacionales, a diferencia de lo que ocurre con el resto de delitos nacionales, todavía pueden existir dos jurisdicciones con competencia para enjuiciarlos. En primer lugar, los tribunales internacionales o internacionalizados podrán tener competencia para juzgar a las personas físicas por la comisión de crímenes internacionales. En este caso, de lo dispuesto en el instrumento jurídico que crea el correspondiente tribunal internacional o internacionalizado depende tanto el que exista un tribunal internacional concreto que sea competente para conocer de una clase de crímenes internacionales<sup>207</sup>, como el alcance de la competencia de este tribunal, que podrá ser exclusiva<sup>208</sup>, concurrente con primacía<sup>209</sup> o concurrente con carácter complementario respecto de las jurisdicciones nacionales<sup>210</sup>. En segundo lugar, también podrán tener competencia sobre los crímenes internacionales los tribunales internos de aquellos Estados que, sin tener un vínculo de territorialidad o de nacionalidad con el crimen en cuestión, hayan establecido el principio de jurisdicción universal en su legislación interna respecto de los crímenes internacionales. En el caso del terrorismo,

---

<sup>205</sup> Cabe recordar, a título de ejemplo, que el artículo 23.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial afirma que: “En el orden penal corresponderá la jurisdicción española el conocimiento de las causas por delitos y faltas cometidos en territorio español o cometidos a bordo de buques o aeronaves españoles, sin perjuicio de lo previsto en los tratados internacionales en que España sea parte”.

<sup>206</sup> Recuérdese, como ya se ha indicado, que en numerosas Resoluciones la Asamblea General ha pedido a los Estados que afirmen su jurisdicción sobre los delitos de terrorismo en sentido amplio, sin excluir el alcance extraterritorial de las jurisdicciones nacionales. Estas recomendaciones se han convertido en exigencias jurídicamente obligatorias con las Resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad sobre el terrorismo, adoptadas en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. También todos y cada uno de los convenios universales de carácter sectorial contra el terrorismo, ya analizados, al establecer la afirmación de la jurisdicción nacional de sus Estados Parte sobre los diversos tipos de delitos de terrorismo, indican en cada caso cuáles son los criterios que delimitan el alcance de la competencia extraterritorial de las jurisdicciones nacionales.

<sup>207</sup> En el momento actual, los tribunales penales internacionales o internacionalizados con competencia para conocer del crimen de terrorismo son: el Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia; el Tribunal Internacional Penal para Ruanda, el Tribunal Especial para Sierra Leona; y el Tribunal Especial para el Líbano. Ya se ha indicado que, el único tribunal internacional no creado para una situación concreta, es decir, la Corte Penal Internacional, no tiene en la actualidad competencia para conocer del crimen de terrorismo. Además, en virtud de los propios artículos 10 y 22.3 del Estatuto de la Corte Penal Internacional, el hecho de que un crimen internacional no esté incluido en el Estatuto de la Corte, en nada “afectará a la tipificación de una conducta como crimen de Derecho Internacional independientemente del presente Estatuto”.

<sup>208</sup> Como sucede con el Tribunal Especial para el Líbano.

<sup>209</sup> Como sucede con el Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia, el Tribunal Internacional Penal para Ruanda y el Tribunal Especial para Sierra Leona

<sup>210</sup> Como sucede con la Corte Penal Internacional.

esta posibilidad está explícitamente autorizada en todos los convenios universales de carácter sectorial contra el terrorismo<sup>211</sup>, y así lo han realizado algunos Estados<sup>212</sup>.

### 3.- La irrelevancia de las inmunidades ante los crímenes internacionales.

La tercera característica de los crímenes internacionales es la relativa a la regla de la irrelevancia del cargo oficial, ya sea de Jefe de Estado o de Presidente de Gobierno o de alto funcionario. Cargo oficial que, además de no poder impedir la persecución procesal de estos crímenes, no será causa de exención de la responsabilidad penal individual, ni causa de atenuación de la pena que eventualmente se imponga. Ante la imputación de haber cometido crímenes internacionales, no existen inmunidades o privilegios que rompan el principio de igualdad de todos los individuos ante la justicia. Desde la Carta del Tribunal de Nuremberg, esta norma se ha incluido en todos los Estatutos de los tribunales penales, internacionales o internacionalizados. De hecho, la práctica de los tribunales internacionales de la antigua Yugoslavia, de Ruanda y de Sierra Leona confirma la existencia de esta norma. También esta norma está prevista en el Estatuto de la Corte Penal Internacional:

#### **“Artículo 27. Improcedencia del cargo oficial**

1. El presente Estatuto será aplicable por igual a todos sin distinción alguna basada en el cargo oficial. En particular, el cargo oficial de una persona, sea Jefe de Estado o de Gobierno, miembro de un gobierno o parlamento, representante elegido o funcionario de gobierno, en ningún caso la eximirá de responsabilidad penal ni constituirá *per se* motivo para reducir la pena.

2. Las inmunidades y normas de procedimiento especiales que conlleve el cargo oficial de una persona, con arreglo al Derecho interno o al Derecho Internacional, no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ella”.

No obstante, debe realizarse una matización importante para el caso en el que quien vaya a juzgar a un Jefe de Estado, Presidente de Gobierno o Ministro de Asuntos Exteriores en activo por la presunta comisión de crímenes de guerra sea un tribunal interno de otro Estado. La Corte Internacional de Justicia, en su Sentencia de 14 de febrero de 2002 en el asunto que planteó la República Democrática del Congo contra

---

<sup>211</sup> Recuérdese que, en todos estos convenios, tras fijar los criterios que delimitan el alcance de la jurisdicción territorial y extraterritorial de los Estados Parte para perseguir los diferentes tipos de delitos de terrorismo, en todos ellos se hace mención a continuación a que nada de lo dispuesto en estos convenios excluye “ninguna jurisdicción penal establecida de conformidad con la legislación interna”

<sup>212</sup> Cabe recordar, a título de ejemplo, que el artículo 23.4.b) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial afirma que: “Igualmente será competente la jurisdicción española para conocer de los hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional susceptibles de tipificarse, según la ley penal española, como alguno de los siguientes delitos: a) Genocidio; b) Terrorismo. (...)”.

Bélgica<sup>213</sup>, afirmó que la inmunidad de jurisdicción penal y la responsabilidad penal individual son conceptos totalmente distintos, añadiendo que la inmunidad de jurisdicción puede suponer un obstáculo al procesamiento durante cierto período de tiempo y acerca de determinadas infracciones, pero no exonera a la persona beneficiaria de la misma de toda responsabilidad. En concreto, la Corte Internacional de Justicia reconoció que los tribunales internos de otros Estados podrán enjuiciar a estas personas tanto cuando su propio Estado haya decidido retirarles la inmunidad, como cuando hayan cesado en su cargo por los actos cometidos antes o después de su mandato, o por aquéllos cometidos durante su mandato pero en su condición privada. En su Sentencia, la Corte Internacional de Justicia sostuvo que:

“60. La Corte subraya, sin embargo, que la inmunidad de jurisdicción de la que disfruta un Ministro de Asuntos Exteriores en activo no significa que se beneficie de la impunidad por los crímenes que pudiese cometer, sea cual sea su gravedad. La inmunidad de jurisdicción penal y la responsabilidad penal individual son conceptos totalmente distintos. Mientras que la inmunidad de jurisdicción reviste un carácter procesal, la responsabilidad penal es una cuestión de derecho sustantivo. La inmunidad de jurisdicción puede suponer un obstáculo al procesamiento durante cierto período de tiempo y acerca de determinadas infracciones; pero no exonera a la persona beneficiaria de la misma de toda responsabilidad.

61. De este modo, las inmunidades de las que, en virtud del Derecho Internacional, se benefician tanto los Ministros de Asuntos Exteriores en activo como aquéllos que ya hayan cesado en su cargo, no suponen un obstáculo al procesamiento penal en determinadas circunstancias.

Primero, cuando estas personas no disfruten del privilegio de inmunidad de jurisdicción penal en su propio Estado y puedan, por tanto, ser juzgados por los tribunales internos de ese Estado según su propio Derecho interno;

Segundo, no disfrutarán de inmunidad de jurisdicción en un Estado extranjero cuando su propio Estado haya decidido retirarle la inmunidad;

Tercero, cuando se produzca el cese del Ministro en cuestión en su cargo, ella o él dejarán de disfrutar de inmunidad de jurisdicción en otros Estados. Siempre que se tenga competencia según el Derecho Internacional, los tribunales de cualquier Estado podrán juzgar a un antiguo Ministro por los actos cometidos antes o después de su mandato, o por aquéllos cometidos durante su mandato pero en su condición privada;

Cuarto, un Ministro de Asuntos Exteriores en activo o ya cesado, podrá ser procesado penalmente ante determinados Tribunales Penales Internacionales, cuando éstos sean competentes. Se incluyen entre los ejemplos al Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia y al Tribunal Penal Internacional para Ruanda, establecidos en cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad en aplicación del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, y a la futura Corte Penal Internacional creada por el Tratado de Roma de 1998. El Estatuto de la misma establece en su artículo 27, párrafo 2, que «las inmunidades y las normas de procedimiento especiales que conlleve el cargo oficial de una persona, con arreglo al Derecho interno o al Derecho internacional, no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ella»<sup>4</sup>. (Traducción privada)

#### 4.- La nulidad absoluta de las leyes de amnistía y de los indultos por la comisión de crímenes internacionales

---

<sup>213</sup> TORRES PÉREZ, M. “Inmunidad de jurisdicción penal e impunidad: El fallo de la Corte Internacional de Justicia de 14 de Febrero de 2002 en el asunto Congo c. Bélgica”, Tribunales de Justicia, 11, 2002, pp. 95-100.

Otra repercusión jurídica importante del hecho de ser crímenes internacionales afecta a la validez jurídica de aquellos actos internos por los que un Estado concede perdón (una amnistía general o un indulto particular) a los autores de crímenes internacionales. Estas amnistías o indultos no producen el menor efecto jurídico ni para los tribunales penales internacionales o internacionalizados, ni para los tribunales internos distintos a los del Estado que concedió tal amnistía o indulto. Incluso por contradecir normas imperativas del Derecho Internacional general, tampoco son válidas ni siquiera para los tribunales internos del Estado que las dictó. En este sentido se ha pronunciado de manera rotunda la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales o internacionalizados.

Ya hemos mencionado la actitud tajante de la Sala de Primera Instancia del Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia, en su Sentencia contra  *Anto Furundžija*, donde la Sala sostuvo que el carácter imperativo de las normas de Derecho Internacional que regulan los crímenes internacionales convierte en nulo de pleno derecho a todo acto por el que un Estado adoptase medidas nacionales condonando a los autores de estos crímenes o los absolviera a través de una ley de amnistía. La Sala añadió que a estas medidas, además de ser nulas de pleno derecho, no se les concedería reconocimiento jurídico internacional, pudiendo ser impugnadas ante un órgano judicial internacional o bien perseguir judicialmente que se declare la responsabilidad penal de los autores de estos crímenes, ya sea en un Estado extranjero o en su propio Estado bajo un régimen posterior<sup>214</sup>.

También se ha manifestado en este sentido el Tribunal Especial para Sierra Leona<sup>215</sup>. Sobre el alcance de la competencia de este Tribunal se han planteado

---

<sup>214</sup> TRIAL CHAMBER OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA. *Judgment of 10 December 1998. Prosecutor v. Anto Furundžija*, pár. 156.

<sup>215</sup> Este Tribunal se estableció el 16-I-2002, fecha en la que se adoptó el “Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Sierra Leona acerca del establecimiento de un Tribunal Especial para Sierra Leona”, que incluye como apéndice al mismo el Estatuto del Tribunal Especial para Sierra Leona. El texto del Acuerdo y del Estatuto de este Tribunal se pueden consultar en la dirección de Internet: <http://www.sc-sl.org>. Véase, además, NACIONES UNIDAS, doc. S/2000/914 (4-X-2000): *Informe del Secretario General sobre el establecimiento de un tribunal especial para Sierra Leona*. Sobre el Tribunal Especial para Sierra Leona, véanse, entre otros: FRULLI, M., “The Special Court for Sierra Leone: Some Preliminary Comments”, *European Journal of International Law*, 11/4, 2000, pp. 857-869; NICOL-WILSON, M. C., “Accountability for Human Rights abuses. The United Nations' Special Court for Sierra Leone”, *Australian International Law Journal*, 2001, pp. 159-176; CERONE, J., “The Special Court for Sierra Leone: establishing a new approach to International Criminal Justice”, *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 8, 2002, pp. 378-387; BLANC ALTEMIR, A., “El Tribunal Especial para Sierra Leona: un instrumento contra la impunidad por las violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario”, *Anuario de Derecho Internacional*, 29, 2003, pp. 101-137; y DOUGHERTY, B. K., “Right-sizing international criminal justice: the hybrid experiment at the Special Court for Sierra Leone”, *International Affairs*, 80, 2004, pp. 311-328.

problemas prácticos como consecuencia de que el artículo IX del Acuerdo de Paz de Lomé de 7-VII-1999 dispusiera una amnistía para todos los participantes en el conflicto armado de Sierra Leona. Pese a ello, el Representante Especial del Secretario General para Sierra Leona, al firmar el Acuerdo de Lomé, añadió en nombre de la ONU una Declaración indicando que las disposiciones sobre la amnistía “no se aplican a los crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y otras violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario”<sup>216</sup>. La oposición a la extensión de la amnistía a los crímenes internacionales se plasmó en el artículo 10 del Estatuto del Tribunal Especial para Sierra Leona<sup>217</sup>. No obstante, en la práctica del Tribunal Especial para Sierra Leona las defensas de diversos acusados han planteado como cuestión preliminar la falta de competencia del Tribunal Especial para juzgar por diversos crímenes internacionales cometidos entre el 30-XI-1996 y el 7-VII-1999. En todas las ocasiones, la Sala de Apelaciones del Tribunal Especial para Sierra Leona ha desestimado estas pretensiones, alegando que la citada amnistía no es un obstáculo legal al ejercicio de jurisdicción sobre crímenes internacionales por un tribunal internacional ni por los tribunales internos de otros Estados que hayan establecido su jurisdicción universal; que tampoco es un obstáculo legal al establecimiento de un tribunal internacional para juzgar crímenes internacionales; que la Declaración del Representante Especial del Secretario General está en concordancia y refleja el Derecho Internacional consuetudinario en la materia; e, incluso, que no se puede aplicar una amnistía a crímenes internacionales cuya existencia y tipificación tienen la consideración de normas de *ius cogens*<sup>218</sup>.

También la cuestión de las amnistías ha surgido en relación con las Salas Extraordinarias para el enjuiciamiento de los crímenes cometidos durante el período de la Kampuchea Democrática<sup>219</sup>. En los casi treinta años siguientes a estos

---

<sup>216</sup> Cfr. NACIONES UNIDAS, doc. S/2000/914, de 4-X-2000. Informe del Secretario General sobre el establecimiento de un tribunal especial para Sierra Leona, *cit.*, párs. 22-24.

<sup>217</sup> Según esta disposición: “Artículo 10. Amnistía. La amnistía concedida a cualquier persona que se incluya dentro de la competencia del Tribunal Especial respecto de los crímenes a los que se refieren los artículos 2 a 4 del presente Estatuto no constituirá un obstáculo para su procesamiento” (traducción privada).

<sup>218</sup> APPEALS CHAMBER OF THE SPECIAL COURT FOR SIERRA LEONE. Decision of 13 March 2004. Morris Kallon and Brima Bazzy Kamara v. The Prosecutor, párs. 12 y ss., 36 y ss. y 86 y ss.; APPEALS CHAMBER OF THE SPECIAL COURT FOR SIERRA LEONE. Decision of 25 May 2004. Augustune Gbao v. The Prosecutor, párs. 86 y ss.; APPEALS CHAMBER OF THE SPECIAL COURT FOR SIERRA LEONE. Decision of 25 May 2004. Moinina Fofaza v. The Prosecutor, párs. 3 y ss.

<sup>219</sup> Cabe recordar que, desde el 17-IV-1975 hasta el 6-I-1979 el Partido Comunista de Kampuchea (*Jemer Rojo*) ejerció el gobierno de la Kampuchea Democrática. Durante este período, el

acontecimientos, los comportamientos ilícitos que se realizaron permanecieron impunes, debido, por una parte, a la fragilidad de la situación política interna de Camboya<sup>220</sup> y, por otra, al marco político internacional de referencia, ya que Camboya fue un aspecto importante de la política internacional y de los intereses enfrentados de las grandes potencias en la región<sup>221</sup>. Esta situación de impunidad comenzó a cambiar lentamente a partir del 21-VI-1997. En esta fecha, los dos co-Primeros Ministros de Camboya, el Príncipe *Norodom Ranariddh* y el Sr. *Hun Sen*, enviaron una Carta al Secretario General solicitando la asistencia de la ONU y de la comunidad internacional para llevar ante la justicia a los responsables del genocidio y de crímenes contra la humanidad cometidos durante el gobierno del *Jemer Rojo*.

Ante esta petición, la Asamblea General reaccionó con su resolución 52/135, de 12-XII-1997, en la que pidió al Secretario General que examinase tal solicitud, incluida la posibilidad de designar un Grupo de Expertos que deberían proponer, entre otras cosas, “medidas para ocuparse de la responsabilidad individual”. El establecimiento de las Salas Extraordinarias para el enjuiciamiento de los crímenes cometidos durante el

---

*Jemer Rojo* practicó un “sistema de limpieza social”, en el que como consecuencia de políticas deliberadas del Partido Comunista de Kampuchea se eliminó a dos millones de camboyanos y se cometieron otras violaciones graves de los Derechos Humanos, entre las que destacó el traslado forzoso de población urbana al campo para obligarla a realizar trabajos forzados en condiciones inhumanas. Así se calificaron estos acontecimientos por el Grupo de Expertos designados por el Secretario General. Vide NACIONES UNIDAS, doc. A/53/850-S/1999/231 (16-III-1999): Identical letters dated 15 March 1999 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council. Annex: Report of the Group of Experts for Cambodia established pursuant to General Assembly Resolution 52/135, párs. 15 y ss. Sobre el régimen del *Jemer Rojo*, véase KIERNAN, B., The Pol Pot Regime, New Javen, 1996.

<sup>220</sup> Es cierto que en algún momento se enjuició a algunos de los máximos responsables de las actuaciones del *Jemer Rojo*, pero tales juicios no dejaron de ser meras representaciones escénicas que no tuvieron ninguna trascendencia práctica. Así, el 19-VIII-1979 un tribunal de Phnom Penh condenó en rebeldía al antiguo Presidente de la Kampuchea Democrática, Sr. *Pol Pot*, y al antiguo Viceprimer Ministro y Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. *Ieng Sary*, a la pena de muerte por el genocidio cometido. Estas penas no llegaron a aplicarse nunca por encontrarse los condenados escondidos en la selva hasta que posteriormente fueron amnistiados por el Gobierno camboyano. Téngase en cuenta que un Decreto Real de 14-IX-1996 concedió a ambos condenados el perdón por la pena capital y la confiscación de todas sus propiedades, impuestas por la Sentencia de 19-VIII-1979 del Tribunal de Phnom Penh. Además, este Decreto Real les amnistió en relación con su enjuiciamiento conforme a la Ley de ilegalización del Grupo de la Kampuchea Democrática promulgada por Decreto Real de 14-VII-1994. Su texto está disponible en la dirección de Internet: [«http://www.cambodia.gov.kh/krt/english/legislation.htm»](http://www.cambodia.gov.kh/krt/english/legislation.htm).

<sup>221</sup> Ello determinó una tardía reacción de la comunidad internacional. Sólo en su Resolución 1997/49, de 11-IV-1997, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció formalmente que el régimen del *Jemer Rojo* había cometido crímenes contra la humanidad. Hubo que esperar más todavía para intentar enjuiciar a los máximos responsables de estos acontecimientos: sólo 28 años después de ocurridos los hechos, la ONU y el Gobierno de Camboya alcanzaron un Acuerdo para establecer un mecanismo para el enjuiciamiento de los responsables de tales comportamientos. Este gran “retraso” puede tener algunas consecuencias importantes, toda vez que algunos de los máximos dirigentes de la Kampuchea Democrática fallecieron antes de la celebración de dicho Acuerdo. Así ocurrió, por ejemplo, con el antiguo Presidente Sr. *Pol Pot*, quien falleció el 15-IV-1998.

período de la República Democrática de Kampuchea no resultó una tarea fácil<sup>222</sup>. El 10-VIII-2001 se aprobó la Ley camboyana sobre el establecimiento de las Salas Extraordinarias<sup>223</sup>. El 8-II-2002, la ONU comunicó al Gobierno de Camboya su retirada de las negociaciones para el establecimiento de un tribunal especial que juzgase a los líderes del *Jemer Rojo*<sup>224</sup>. Sin embargo, la Asamblea General, en sus resoluciones 56/169, de 19-XII-2001, y 57/228, de 18-XII-2002, pidió al Secretario General que reanudase sin demora las negociaciones con el Gobierno Real de Camboya para que las Salas Extraordinarias comenzasen pronto sus funciones. El 17-III-2003 se logró un proyecto de Acuerdo en el que ya se reconocía su primacía respecto de la Ley camboyana de 10-VIII-2001. El texto del Acuerdo fue aprobado por la Asamblea General mediante su resolución 57/228 B, de 13-V-2003. El “Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno Real de Camboya relativo al procesamiento, con arreglo al Derecho de Camboya, de los crímenes cometidos durante el período de la Kampuchea Democrática” fue firmado por ambas partes el 6-VI-2003<sup>225</sup>. Este Acuerdo entró en vigor el 29-IV-2005, después de que el 27-X-2004, se aprobase la Ley camboyana de enmienda de la Ley de 10-VIII-2001<sup>226</sup>, para hacerla compatible con el Acuerdo, y de que el Gobierno Real de Camboya ratificase el Acuerdo el 19-X-2004.

---

<sup>222</sup> Incluso antes de que el Grupo de Expertos emitiera su Informe, el Gobierno camboyano cambió de parecer. En la Carta de 3-III-1999 enviada por el Primer Ministro al Secretario General, late el temor hacia el enjuiciamiento internacional de los responsables del *Jemer Rojo*, al insistirse en que las futuras Salas Extraordinarias deberían tener en cuenta las necesidades de paz y de reconciliación nacional, rehabilitación y desarrollo económico del país, pues un proceso judicial llevado a cabo indebidamente podía generar el miedo en los antiguos miembros del *Jemer Rojo* y volver a la guerra de guerrillas. El texto de la Carta se puede consultar en la siguiente dirección de Internet: «<http://www.camnet.com/kh/ocm/government7.htm>».

<sup>223</sup> Su texto puede consultarse en la dirección de Internet: «[http://www.cambodia.gov.kh/krt/pdfs/KR%20Law%20as%20promulgated%20Eng%20trans%206%20Sept%202001\).pdf](http://www.cambodia.gov.kh/krt/pdfs/KR%20Law%20as%20promulgated%20Eng%20trans%206%20Sept%202001).pdf)».

<sup>224</sup> Las razones fueron que la previsión de las Salas Extraordinarias que se contenía en la Ley camboyana no garantizaba la independencia, imparcialidad y objetividad requeridas por la ONU para colaborar con las mismas, así como que el Gobierno camboyano sostuviese que el futuro Acuerdo que iba a negociar con la ONU podría clarificar o desarrollar la Ley camboyana, pero no modificarla. Cfr. NACIONES UNIDAS., doc. A/57/769 (31-III-2003): Informe del Secretario General sobre los procesos contra el *Khmer Rouge*, pár. 25.

<sup>225</sup> El texto de este Acuerdo está disponible en la dirección de Internet: «<http://www.cambodia.gov.kh/khr/pdfs/Agreement&20between%20UN%20and%20RGC.pdf>». Una versión en español figura en el Anexo de la resolución 57/228 B, de 13-V-2003, de la Asamblea General. Véanse: TAYLOR, R. S., “Better Late than Never: Cambodia’s Joint Tribunal”. En: J. E. Stromseth (ed.), Accountability for Atrocities. National and International Responses, Nueva York, 2003, pp. 246 y ss.; y MEIJER, E. E., “The Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia for Prosecuting Crimes Committed by the Khmer Rouge: Jurisdiction, Organization and Procedure of an Internationalized Tribunal”. En: C. Romano; A. Nollkaemper; J. K. Kleffner (eds.), Internationalized Criminal Courts and Tribunals. Sierra Leone, East Timor, Kosovo and Cambodia, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 205 y ss.

<sup>226</sup> El texto de la Ley de 2004 puede consultarse en la siguiente dirección de Internet: «<http://www.cambodia.gov.kh/krt/pdfs/KR%20Law%20as%20amendments%2027%20Oct%202004%20>

Una cuestión que afecta a la competencia personal de las SEKD es el del alcance de las amnistías que, con anterioridad a su establecimiento, el Gobierno camboyano había concedido a algunos de los más destacados dirigentes de la Kampuchea Democrática, como sucedió, en concreto, con el caso ya comentado del antiguo Presidente de la Kampuchea Democrática, Sr. *Pol Pot*, y del antiguo Viceprimer Ministro y Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. *Ieng Sary*, quien sigue negando las atrocidades que se imputan al *Jemer Rojo*. En la Ley de 2001, el Gobierno camboyano se comprometió unilateralmente a no conceder “nuevas” amnistías o perdones a las personas que resultaran investigadas o condenadas por los crímenes regulados en sus artículos 3 a 8 (art. 40), aunque nada decía de las amnistías o perdones ya concedidos. Incluso el propio Primer Ministro camboyano indicó en diversas ocasiones que el Sr. *Ieng Sary* no debería ser juzgado por las Salas Extraordinarias por los crímenes por los que fue amnistiado. Éste fue uno de los motivos que llevaron a la ONU a abandonar en un momento determinado las negociaciones con Camboya para el establecimiento de las Salas Extraordinarias. Finalmente, sobre este asunto se logró un compromiso entre las partes que se refleja de esta forma en el artículo 11 del Acuerdo:

**“Artículo 11 Amnistía**

1. El Gobierno Real de Camboya no pedirá la amnistía ni el perdón para ninguna persona contra la cual pueda hacerse una instrucción o dictarse sentencia condenatoria por los crímenes a que se hace referencia en el presente Acuerdo.

2. Esta disposición se basa en una declaración del Gobierno Real de Camboya según la cual hasta el presente, en relación con asuntos regulados por la Ley, tan sólo ha habido un caso, de fecha 14 de septiembre de 1996, en el que se otorgó el perdón a una persona condenada en 1979 por genocidio. Las Naciones Unidas y el Gobierno Real de Camboya acuerdan que el alcance de este perdón es un asunto que habrán de dirimir las Salas Especiales”.

En consecuencia, la Ley de 2004 enmendó al artículo correspondiente de la Ley de 2001<sup>227</sup>. De la regulación final de esta cuestión se deduce que ni el Acuerdo ni la Ley de 2001 enmendada prejuzgan la validez o alcance de la amnistía que se concedió en 1996 al Sr. *Ieng Sary*, a diferencia de lo que se estableció, por ejemplo, en el artículo 10 del Estatuto del Tribunal Especial para Sierra Leona. En todo caso, el dejar la cuestión de la validez de las amnistías o perdones concedidos previamente a la decisión de las

---

[Eng.pdf](#)». El texto consolidado de la Ley de 2001, está disponible en: [«http://www.cambodia.gov.kh/krt/pdfs/KR%20Law%20as%20amended%2027%20Oct%202004%20Eng.pdf»](http://www.cambodia.gov.kh/krt/pdfs/KR%20Law%20as%20amended%2027%20Oct%202004%20Eng.pdf).

<sup>227</sup> “Artículo 40 nuevo. El Gobierno Real de Camboya no solicitará una amnistía o perdón para ninguna persona que pueda ser investigada o condenada por los crímenes a los que se refieren los artículos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 de esta Ley. El alcance de cualquier amnistía o perdón que pueda haber sido concedido antes de la promulgación de esta Ley es una cuestión que será decidida por las Salas Extraordinarias” (traducción privada).

Salas Extraordinarias tampoco supone reconocer que esas amnistías o perdones sean válidas. Lo que significa es que será un tribunal penal internacionalizado, aplicando el Derecho Internacional, el que determine su validez. Con estas premisas, tales amnistías o perdones apenas tienen perspectivas de futuro.

En el caso del Estatuto de la Corte Penal Internacional nada se dice expresamente respecto de las leyes de amnistía o indultos concedidos con carácter previo al ejercicio de la competencia de la Corte. Además de las normas internacionales generales relativas al *ius cogens* internacional, respecto de estos supuestos existen dos disposiciones en el Estatuto que son relevantes para concluir que tales amnistías o perdones no afectan al ejercicio de la competencia de la Corte. La primera es el artículo 20.3.a). Según esta disposición, la Corte no procesará a nadie que haya sido procesado por otro tribunal por los crímenes internacionales regulados en el Estatuto, “a menos que el proceso en el otro tribunal obedeciera al propósito de sustraer al acusado de su responsabilidad penal por crímenes de la competencia de la Corte”. La segunda disposición es el artículo 31 del Estatuto, relativa a las circunstancias eximentes de responsabilidad penal, entre las que no se encuentra el ser beneficiado por una amnistía o un indulto previo.

El aspecto que el Estatuto de la Corte Penal Internacional sí contempla expresamente es que, una vez dictada sentencia condenatoria por la Corte en la que se imponga una pena privativa de libertad, “la pena privativa de libertad tendrá carácter obligatorio para los Estados Partes, los cuales no podrán modificarla en caso alguno” (art. 105). Por lo tanto, respecto de las condenas impuestas por la Corte no es válida ninguna ley de amnistía o indulto nacional posterior.

#### 5.- La imprescriptibilidad de los crímenes internacionales

Debe recordarse una vez más que los crímenes internacionales son crímenes regulados por el Derecho Internacional y no por el Derecho interno de los Estados. En consecuencia, los diversos plazos para la prescripción de los delitos que puedan figurar en los ordenamientos jurídicos nacionales son irrelevantes para los crímenes internacionales. Sólo el Derecho Internacional puede fijar el plazo de prescripción de los crímenes internacionales.

A este respecto, cabe recordar la Convención de las Naciones Unidas sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad (Nueva

York, 26-XI-1968)<sup>228</sup>. Su artículo 1 afirma la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra, de los crímenes de lesa humanidad y del crimen de genocidio. Además, conforme a su artículo 4:

“Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen a adoptar, con arreglo a sus respectivos procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o de otra índole que fueran necesarias para que la prescripción de la acción penal o de la pena, establecida por ley o de otro modo, no se aplique a los crímenes mencionados en los artículos 1 y 2 de la presente Convención y, en caso de que exista, sea abolida”.

Hemos indicado previamente que en la Sentencia contra *Anto Furundžija*, la Sala de Primera Instancia del Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia, en relación con el carácter de *ius cogens* del crimen de lesa humanidad de tortura, pero igualmente válido para todos los crímenes internacionales, sostuvo que la tortura (u otro crimen internacional) “no puede estar justificada por una ley de prescripción”<sup>229</sup>.

En el caso específico del Estatuto de la Corte Penal Internacional, existe la siguiente disposición expresa:

**“Artículo 29. Imprescriptibilidad**

Los crímenes de la competencia de la Corte no prescribirán”.

Esta afirmación de imprescriptibilidad que se contiene en el Estatuto de la Corte Penal Internacional es de muy amplio espectro. Desde luego, abarca a los crímenes internacionales del individuo que actualmente se enumeran en su artículo 5. Pero conforme a su redacción también abarcará a cualquier crimen internacional que en el futuro se incluya en el Estatuto de la Corte, mediante la adopción de la correspondiente enmienda, como podría ocurrir con el crimen de terrorismo.

Teniendo en cuenta que proponemos la inclusión del terrorismo entre “los crímenes de la competencia de la Corte”, conviene no terminar este epígrafe sin realizar unas consideraciones acerca de la imprescriptibilidad de los crímenes internacionales y de su persecución procesal por diversos tribunales. El hecho de que un comportamiento sea calificado como crimen internacional no significa que automáticamente pueda ser perseguido por un tribunal internacional. Es necesaria tanto la existencia de un tribunal internacional con competencia para conocer de ese crimen concreto, como tener en cuenta las normas que delimitan el alcance de la competencia temporal de ese tribunal internacional en particular. Es decir, si se lograra enmendar el Estatuto de la Corte Penal Internacional introduciendo el crimen de terrorismo, automáticamente se lograría que el

---

<sup>228</sup> Pese a su título, esta Convención también se aplica al crimen de genocidio, conforme a su artículo 1.b).

<sup>229</sup> TRIAL CHAMBER OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA. *Judgment of 10 December 1998. Prosecutor v. Anto Furundžija*, p. 157.

terrorismo fuera un crimen imprescriptible. Ahora bien, no por ello la Corte Penal Internacional tendría competencia para conocer de los crímenes de terrorismo cometidos con anterioridad a la entrada en vigor de la enmienda que introdujera al crimen de terrorismo dentro de “la competencia de la Corte”. La Corte sólo tiene competencia respecto de los crímenes previstos en su Estatuto que se cometan después de su entrada en vigor o, en el caso de adición de nuevos crímenes, respecto de los que se cometan con posterioridad a la entrada en vigor de la enmienda en cuestión.

No obstante, una situación distinta es la de los tribunales internos en los Estados que hayan afirmado su jurisdicción sobre los delitos de terrorismo. Si se lograra la inclusión del terrorismo en los crímenes dentro de “la competencia de la Corte” Penal Internacional, la consecuencia automática de su imprescriptibilidad como crimen internacional también afecta a estos tribunales. La competencia procesal de los tribunales internos sobre los delitos de terrorismo no depende, a su vez, del Estatuto de la Corte Penal Internacional, sino de lo que dispongan las leyes penales y procesales de cada Estado. Es decir, su competencia procesal para perseguir los actos de terrorismo depende de cuándo entraran en vigor en cada Estado las leyes que lo tipifican como delito, lo que normalmente ha sido mucho antes de la entrada en vigor del Estatuto de la Corte Penal Internacional, por no decir de las enmiendas que en el futuro se adopten. En consecuencia, los tribunales nacionales sí son competentes para enjuiciar los actos de terrorismo cometidos con anterioridad a la entrada en vigor de cualquier enmienda que se adoptase para incluir al terrorismo en el Estatuto de la Corte. Teniendo esta competencia los tribunales nacionales con anterioridad a la existencia de la Corte Penal Internacional, la adopción de la enmienda en cuestión les afectaría no tanto respecto del alcance material de su competencia o jurisdicción, pero sí en el carácter imprescriptible del crimen en cuestión, toda vez que el terrorismo habría dejado de ser un delito interno para ser un crimen internacional. Situación que también afectaría a los actos de terrorismo cometidos con anterioridad a la entrada en vigor de la enmienda en cuestión, siempre que se hubieran cometido después de haberse tipificado en el Código penal de turno el delito de terrorismo. Es decir, la imprescriptibilidad no afecta a disposiciones materiales (la tipificación como delito en el Derecho nacional), sino a disposiciones procesales (al tiempo durante el cual los tribunales pueden perseguir el delito tipificado que se declara crimen imprescriptible).

### **III. PROPUESTAS DE ENMIENDA PARA LA CONFERENCIA DE REVISIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL**

#### **A. EXPLICACIÓN**

Al pretender la inclusión del terrorismo entre los crímenes internacionales de la competencia de la Corte Penal Internacional, dos son las vías jurídicas que se pueden seguir.

La primera vía consiste en proponer la inclusión del terrorismo como un subtipo penal de los crímenes internacionales de lesa humanidad. En este caso, bastaría con introducir dos párrafos muy simples en el artículo 7 del Estatuto, titulado “Crímenes de lesa humanidad”. En primer lugar, en el artículo 7.1 se enumeran en párrafos consecutivos los diversos actos que, si se cometen “como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil” constituyen “crímenes de lesa humanidad”. En este artículo 7.1, se podría incluir el siguiente párrafo: “k) los actos de terrorismo” y reenumerar el actual párrafo “k)” como párrafo “l)”<sup>230</sup>. En segundo lugar, en el artículo 7.2 del Estatuto se da una definición (no un catálogo exhaustivo) de los diversos subtipos de crímenes de lesa humanidad. En este artículo 7.2, se podría incluir el siguiente párrafo: “j) Por «actos de terrorismo» se entenderán los actos cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de realizarlo”. En la medida en que esta definición de los “actos de terrorismo” está tomada de la resolución 1566 (2004) adoptada por el Consejo de Seguridad el 8 de octubre de 2004, actuando en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas<sup>231</sup>, no debería suscitar rechazo ni oposición alguna por parte de los Estados participantes en la Conferencia de Revisión.

Debe señalarse, además, que en el caso de los crímenes de lesa humanidad la jurisprudencia internacional ha reconducido el requisito de la “gravedad” de un comportamiento para ser considerado crimen internacional (“los crímenes más graves

---

<sup>230</sup> El actual párrafo k) del artículo 7.1 tiene un carácter residual (“Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física”), que debe seguir manteniéndolo.

<sup>231</sup> Resolución del Consejo de Seguridad 1566 (2004) de 8 de octubre de 2004, párrafo 3.

de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto”, según el artículo 5 del Estatuto de Roma) a los elementos contextuales de los crímenes de lesa humanidad, es decir, a que los comportamientos tipificados se cometan como parte de un ataque “generalizado” o de un ataque “sistemático” contra una población civil<sup>232</sup>. Resulta especialmente interesante con miras a la inclusión de los actos de terrorismo entre los crímenes de lesa humanidad que, en su Informe final sobre su Proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, la Comisión de Derecho Internacional sostuviera que el terrorismo (o “la política de terror”) puede satisfacer los dos requisitos alternativos. Así, respecto del ataque “generalizado”, la Comisión de Derecho Internacional sostuvo que este requisito:

“alternativo exige la comisión en gran escala, lo que quiere decir que los actos se dirijan contra una multiplicidad de víctimas. Este requisito excluye el acto inhumano aislado cometido por un autor por su propia iniciativa y dirigido contra una sola víctima. El Estatuto de Nuremberg tampoco incluía este requisito. No obstante, el Tribunal, al examinar los actos inhumanos como posibles crímenes de lesa humanidad subrayó también que la política de terror «se realizó sin duda a enorme escala». En el texto aprobado en primera lectura se utilizó la expresión «de manera [...] masiva» para indicar el requisito de una multiplicidad de víctimas. Esta expresión se substituyó por la de «en gran escala» en el texto actual, que es suficientemente amplia para comprender distintas situaciones que supongan una multiplicidad de víctimas, por ejemplo como consecuencia del efecto acumulativo de una serie de actos inhumanos o del efecto aislado de un solo acto inhumano de extraordinaria magnitud”<sup>233</sup>.

Por su parte, respecto del ataque “sistemático”, la Comisión consideró que este segundo requisito alternativo:

“exige que los actos inhumanos se cometan de forma sistemática, es decir, con arreglo a un plan o política preconcebidos. La ejecución de ese plan o política podría llevar a la comisión repetida o continua de actos inhumanos. Lo importante de este requisito es que excluye el acto cometido al azar y no como parte de un plan o política más amplios. El Estatuto de Nuremberg no incluía este requisito. No obstante, el Tribunal, al examinar si esos actos constituían crímenes de lesa humanidad, subrayó que los actos inhumanos se cometieron como parte de una política de terror y fueron «en muchos casos... organizados y sistemáticos»<sup>234</sup>.

La segunda vía posible para incluir al terrorismo entre los crímenes internacionales de la competencia de la Corte Penal Internacional consiste en proponer la inclusión del terrorismo como un nuevo crimen internacional de carácter independiente. En este supuesto, se debería modificar el artículo 5.1 del Estatuto, así como introducir un nuevo artículo 8A. El artículo 5.1 del Estatuto de la Corte enumera

---

<sup>232</sup> Un buen análisis de ambos requisitos alternativos se encuentra en: TORRES PÉREZ, M., La responsabilidad internacional del individuo por la comisión de crímenes de lesa humanidad, 2007, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 109 y ss.

<sup>233</sup> Véase NACIONES UNIDAS, doc. A/51/10: Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 48 período de sesiones (6 de mayo a 26 de julio de 1996), Nueva York, Naciones Unidas, p. 102, párrafo 4.

<sup>234</sup> *Ibid.*, pp. 101-102, párrafo 3.



2002 sobre la lucha contra el terrorismo<sup>236</sup>, que está considerada como el instrumento jurídico internacional más completo en materia de lucha contra el terrorismo.

Por cualquiera de estas dos vías se puede conseguir la inclusión del terrorismo entre los crímenes internacionales comprendidos dentro de la competencia material de la Corte Penal Internacional. Debe llamarse la atención hacia el hecho de que, en la primera propuesta presentada, los actos de terrorismo quedan subsumidos en la figura de los crímenes de lesa humanidad, sin llegar a constituir un nuevo tipo de crimen internacional distinto e independiente de los que ya figuran en el Estatuto de la Corte Penal Internacional. A cambio, tiene la ventaja de su simplicidad, pues es suficiente con la mera definición de los actos de terrorismo, sin tener que realizar un catálogo exhaustivo de los mismos. Por el contrario, la segunda vía propuesta proporciona mayor entidad y relieve a los crímenes de terrorismo. Corre el riesgo, no obstante, de que en caso de discutirse se genere una negociación *ad infinitum* sobre el listado exhaustivo de los comportamientos que se pueden calificar como crímenes de terrorismo, que al final haga cierta la crítica de que no existe una definición del terrorismo lo suficientemente precisa desde una perspectiva técnico-jurídica como para justificar su inclusión en el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Por ello, quizás la estrategia más recomendable sería la de presentar una doble propuesta alternativa. Esta doble propuesta alternativa consistiría en proponer en primer lugar la inclusión en el Estatuto de los crímenes de terrorismo (segunda de las propuestas descritas) y, para el caso de que no se aceptase, proponer alternativamente la inclusión de los actos de terrorismo entre los subtipos penales de los crímenes de lesa humanidad (primera de las propuestas descritas).

Con estos antecedentes, el texto de las propuestas articuladas de enmienda que se presentan a la Conferencia de Revisión sería el siguiente.

## B. TEXTO DE LAS PROPUESTAS DE ENMIENDA

**Primero:** inclúyanse los crímenes de terrorismo en el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Para ello:

1. Modifíquese el actual artículo 5.1 del Estatuto, añadiendo el siguiente epígrafe:

“e) los crímenes de terrorismo”.

---

<sup>236</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 164, 22.6.2002, pp. 3-7.

2. Introdúzcase el siguiente artículo 8A al Estatuto de la Corte Penal Internacional:

“Artículo 8A. Crímenes de terrorismo

1. La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de terrorismo en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes.

2. A los efectos del presente Estatuto, se entiende por «crímenes de terrorismo» cualquiera de los actos siguientes cuando se cometan con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de realizarlo:

- a) atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte;
- b) atentados graves contra la integridad física de una persona;
- c) secuestro o toma de rehenes;
- d) destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico;
- e) apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías;
- f) fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas;
- g) liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;
- h) perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;
- i) amenaza de ejercer cualesquiera de las conductas enumeradas en las letras a) a h)”.

**Segundo:** en caso de no aceptarse la propuesta anterior, inclúyanse a los actos de terrorismo entre los subtipos penales de los crímenes de lesa humanidad regulados en el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Para ello:

**1.** Renumérese el actual epígrafe k) del artículo 7.1 del Estatuto como el nuevo epígrafe l) del mismo artículo.

**2.** Introdúzcase como nuevo epígrafe k) del artículo 7.1 del Estatuto el siguiente texto:

“k) los actos de terrorismo”.

**3.** Introdúzcase en el artículo 7.2 del Estatuto el siguiente párrafo:

“j) Por «actos de terrorismo» se entenderán los actos cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de realizarlo”.

### III. PROPOSED AMENDMENTS FOR THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT'S REVIEW CONFERENCE

#### A. EXPLANATION

In order to include terrorism among the international crimes within the jurisdiction of the International Criminal Court, there are two legal ways that might be followed.

The first way consists in proposing the inclusion of terrorism as a particular offence among international crimes against humanity. In this case, it would suffice with the introduction of two very simple subsections in Article 7 of the Statute, entitled “Crimes against humanity”. Firstly, Article 7 (1) enumerates in consecutive subsections different offences that “when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack” constitute “crimes against humanity”. In Article 7 (1), the following subsection might be included: “(k) acts of terrorism”, and then re-enumerate present subsection “(k)” as subsection “(l)”<sup>237</sup>. Secondly, Article 7 (2) of the Statute provides for a definition (not an exhaustive list) of the different offences that constitute crimes against humanity. In Article 7 (2), the following subsection might be included: “(j) «Acts of terrorism» means acts committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act”. As far as this definition of “acts of terrorism” is taken from Resolution 1566 (2004) adopted by the Security Council on 8 October 2004, acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations<sup>238</sup>, it should provoke neither rejection nor opposition by the participating States in the Review Conference.

Moreover, it must be pointed out that, for crimes against humanity, international jurisprudence has framed the “gravity” requirement of a conduct in order to be considered as an international crime (“the most serious crimes of concern to the international community as a whole”, pursuant to Article 5 of the Rome Statute) in the context elements of crimes against humanity, that is, when the listed conducts are

---

<sup>237</sup> The present text of Article 7 (1) (k) enjoys a residual character (“Other inhumane acts of a similar character intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health”) that must be kept as a residual provision.

<sup>238</sup> Security Council Resolution 1566 (2004) of 8 October 2004, paragraph 3.

committed “as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population”<sup>239</sup>. It is especially interesting for the inclusion of acts of terrorism among crimes against humanity to note that, in its Final Report on the draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind, the International Law Commission held that terrorism (or the term “policy of terror”) could satisfy either of these two alternative requirements. Hence, on the “widespread attack” requirement, the International Law Commission held that:

“[This] alternative requires that the inhumane acts be committed «on a large scale» meaning that the acts are directed against a multiplicity of victims. This requirement excludes an isolated inhumane act committed by a perpetrator acting on his own initiative and directed against a single victim. The Charter of the *Nurnberg* Tribunal did not include this second requirement either. Nonetheless the *Nurnberg* Tribunal further emphasized that the policy of terror was «certainly carried out on a vast scale» in its consideration of inhumane acts as possible crimes against humanity. The term «mass scale» was used in the text of the draft Code as adopted on first reading to indicate the requirement of a multiplicity of victims. This term was replaced by the term «large scale» which is sufficiently broad to cover various situations involving a multiplicity of victims, for example, as a result of the cumulative effect of a series of inhumane acts or the singular effect of an inhumane act of extraordinary magnitude”<sup>240</sup>.

On the second alternative requirement, that is, on the “systematic attack”, the Commission considered that:

“[This] alternative requires that the inhumane acts be «committed in a systematic manner» meaning pursuant to a preconceived plan or policy. The implementation of this plan or policy could result in the repeated or continuous commission of inhumane acts. The thrust of this requirement is to exclude a random act which was not committed as part of a broader plan or policy. The Charter of the *Nurnberg* Tribunal did not include such a requirement. Nonetheless the *Nurnberg* Tribunal emphasized that the inhumane acts were committed as part of the policy of terror and were «in many cases... organized and systematic» in considering whether such acts constituted crimes against humanity”<sup>241</sup>.

The second way for including terrorism among the international crimes within the jurisdiction of the International Criminal Court consists in proposing the inclusion of terrorism as a new and independent international crime. In this case, Article 5 (1) of the Statute ought to be modified, as well as a new Article 8A should be introduced. Article 5 (1) of the Statute lists the international crimes included within the jurisdiction of the Court. The following subsection should be included into Article 5 (1): “(e) Crimes of terrorism”. As a novelty, Article 8A, entitled “Crimes of terrorism”, should be added. This Article might be structured in two sections. Section 1 of Article 8A

---

<sup>239</sup> A good analysis of both alternative requirements may be found in: TORRES PÉREZ, M., *La responsabilidad internacional del individuo por la comisión de crímenes de lesa humanidad*, 2007, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 109 y ss.

<sup>240</sup> United Nations, “Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session”, *Yearbook of the International Law Commission*, 1996, vol. II, Part Two, p. 47, paragraph 4.

<sup>241</sup> *Ibid*, paragraph 3.

should be devoted to require a minimum threshold of gravity for crimes of terrorism in order to be included within the jurisdiction of the International Criminal Court. By analogy with Article 8 (1) concerning war crimes, section 1 of Article 8A could have the following wording: “1. The Court shall have jurisdiction in respect of crimes of terrorism in particular when committed as part of a plan or policy or as part of a large-scale commission of such crimes”. Section 2 of Article 8A should be devoted to contain an exhaustive list of offences considered as crimes of terrorism. Its wording could be the following:

“2. For the purpose of this Statute, «crimes of terrorism» means any of the following acts when committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act:

- (a) attacks upon a person’s life which may cause death;
- (b) attacks upon the physical integrity of a person;
- (c) kidnapping or hostage taking;
- (d) causing extensive destruction to a Government or public facility, a transport system, an infrastructure facility, including an information system, a fixed platform located on the continental shelf, a public place or private property likely to endanger human life or result in major economic loss;
- (e) seizure of aircraft, ships or other means of public or goods transport;
- (f) manufacture, possession, acquisition, transport, supply or use of weapons, explosives or of nuclear, biological or chemical weapons, as well as research into, and development of, biological and chemical weapons;
- (g) release of dangerous substances, or causing fires, floods or explosions the effect of which is to endanger human life;
- (h) interfering with or disrupting the supply of water, power or any other fundamental natural resource the effect of which is to endanger human life;
- (i) threatening to commit any of the acts listed in (a) to (h)”.

The heading of this section follows Resolution 1566 (2004) adopted by the Security Council on 8 October 2004, acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations<sup>242</sup>; hence its acceptance should provoke neither rejection nor opposition by the participating States in the Review Conference. The question of the exhaustive list of offences that might be considered as crimes of terrorism is more complex. The draft proposal is taken from the European Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism<sup>243</sup>, which is considered as the most complete international legal instrument on combating terrorism.

Through either of these two ways, the inclusion of terrorism among the international crimes within the jurisdiction of the International Criminal Court could be achieved. It must be pointed out that, in the first proposal submitted, acts of terrorism are included among the offences that constitute crimes against humanity, without

---

<sup>242</sup> Security Council Resolution 1566 (2004) of 8 October 2004, paragraph 3.

<sup>243</sup> *Official Journal of the European Communities*, L 164, 22.6.2002, p. 3-7.

becoming a new international crime, different and independent from those already provided for by the Statute of the International Criminal Court. However, it enjoys the advantage of its simplicity, as the mere definition of acts of terrorism is enough, without providing for an exhaustive list of them. On the contrary, the second proposal gives more entity and prominence to crimes of terrorism. But it takes the risk that, if discussed, it could generate an *ad infinitum* negotiation concerning the exhaustive list of offences that might be considered as crimes of terrorism, making true the critics that there is not a detailed definition of terrorism from a legal and technical perspective to justify its inclusion in the Statute of the International Criminal Court.

Thus, the most recommendable strategy would be to submit a double alternative proposal. This double alternative proposal consists in submitting, firstly, the inclusion of crimes of terrorism within the Statute (the second proposal previously commented) and, just in case of not being accepted, to propose as an alternative the inclusion of acts of terrorism among the offences of crimes against humanity (the first proposal previously commented)

With these precedents, the text of the articulated proposed amendments that are submitted to the Review Conference would be the following.

#### B. TEXT OF THE PROPOSED AMENDMENTS

**First:** include the crimes of terrorism into the Statute of the International Criminal Court. In order to reach this aim:

1. Modify the present Article 5 of the Statute, adding the following subsection:  
“(e) Crimes of terrorism”.

2. Introduce the following Article 8A into the Statute of the International Criminal Court:

“Article 8A. Crimes of terrorism

1. The Court shall have jurisdiction in respect of crimes of terrorism in particular when committed as part of a plan or policy or as part of a large-scale commission of such crimes.

2. For the purpose of this Statute, «crimes of terrorism» means any of the following acts when committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act:

- (a) attacks upon a person's life which may cause death;
- (b) attacks upon the physical integrity of a person;
- (c) kidnapping or hostage taking;
- (d) causing extensive destruction to a Government or public facility, a transport system, an infrastructure facility, including an information system, a fixed platform located on the continental shelf, a public place or private property likely to endanger human life or result in major economic loss;
- (e) seizure of aircraft, ships or other means of public or goods transport;
- (f) manufacture, possession, acquisition, transport, supply or use of weapons, explosives or of nuclear, biological or chemical weapons, as well as research into, and development of, biological and chemical weapons;
- (g) release of dangerous substances, or causing fires, floods or explosions the effect of which is to endanger human life;
- (h) interfering with or disrupting the supply of water, power or any other fundamental natural resource the effect of which is to endanger human life;
- (i) threatening to commit any of the acts listed in (a) to (h)".

**Second:** in case of not accepting the first proposal, include the acts of terrorism among the offences that constitute crimes against humanity in the Statute of the International Criminal Court. In order to reach this aim:

1. Re-enumerate present subsection (k) of Article 7.1 of the Statute as the new subsection (l) of this Article.

2. Introduce as the new subsection (k) of Article 7.1 of the Statute the following text:

“(k) acts of terrorism”.

3. Introduce the following subsection in Article 7.2 of the Statute:

“(j) «Acts of terrorism» means acts committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act”.



### **III. PROPOSITIONS D'AMENDEMENT DIRIGÉE À LA CONFÉRENCE DE RÉVISION DE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE**

#### **A. FONDAMENTATION**

Deux voies juridiques pourraient faire possible l'introduction du terrorisme parmi les crimes internationaux rentrant dans la compétence de la Cour Pénale Internationale.

La première possibilité juridique se fonde sur l'introduction du terrorisme en tant que une sous-espèce pénale de crime contre l'Humanité. Dans ce cas, il faudrait que deux nouveaux paragraphes, très simples dans sa rédaction, soient inclus dans l'article 7 du Statut de la Cour intitulé "Crimes contre l'Humanité". En premier lieu, il faut rappeler que l'article 7.1, -dans des paragraphes consécutifs-, inclu l'énumération des différents actes lesquels, s'ils sont commis "dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque", prennent la considération de "crimes contre l'Humanité". Dans cet article 7.1, on pourrait ajouter le paragraphe suivant: "(k) les actes de terrorisme", ce qui parallèlement obligerait à énumérer à nouveau le paragraphe "(k)" comme paragraphe "(l)"<sup>244</sup>. En deuxième lieu, l'article 7.2 du Statut offre une définition (non pas un catalogue exhaustif) des différentes sous-espèces de conduites considérées comme des crimes contre l'Humanité. Dans cet article 7.2, on pourrait inclure le paragraphe suivant: "(j) Par «actes de terrorisme» on comprendra les actes commis avec l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d'otages dans le but de semer la terreur parmi la population, un groupe de personnes ou chez des particuliers, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire". Dans la mesure où cette notion des "actes de terrorisme" provienne de la résolution 1566 (2004) adoptée par le Conseil de Sécurité le 8 Octobre 2004, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies<sup>245</sup>, elle ne devrait susciter le rejet ni l'opposition des États participants à la Conférence de Révision.

---

<sup>244</sup> Le paragraphe (k) de l'article 7.1 actuellement en vigueur possède un caractère résiduel ("Autres actes inhumains à caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé mentale"), et il est convenable qui maintienne cet nature.

<sup>245</sup> Résolution du Conseil de Sécurité 1566 (2004) du 8 Octobre 2004, paragraphe 3.

Un autre aspect à souligner est que, sur la base de la jurisprudence internationale, la “gravité” est un élément décisif pour qu’un comportement puisse être considéré parmi les crimes contre l’Humanité (d’après l’article 5 du Statut de Rome, “les crimes les plus graves qui touchent la Communauté internationale dans son ensemble”), et que les actes typifiés soient commis “dans le cadre d’une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile”<sup>246</sup>. Il s’avère spécialement intéressant à cet égard de rappeler le Rapport final sur le Projet de code de crimes contre la paix et la sécurité de l’Humanité. Dans celui-ci, la Commission de Droit International a affirmé que le terrorisme (ou “la politique de terreur”) peut satisfaire les deux conditions considérées alternatives. D’une part, en ce qui concerne l’attaque “généralisée”, la Commission de Droit International a soutenu que:

“les actes inhumains doivent avoir été commis sur une grande échelle, c’est-à-dire dirigés contre une multiplicité de victimes. Cela exclut un acte inhumain isolé dont l’auteur agirait de sa propre initiative et qui serait dirigé contre une victime unique. Ce critère ne figurait pas non plus dans le statut du Tribunal de *Nuremberg*. Cependant, le Tribunal a relevé aussi, lorsqu’il a examiné si des actes inhumains constituaient des crimes contre l’humanité, que la politique de terreur était appliquée «sur une vaste échelle». Le texte du projet de code adopté en première lecture employait, pour dénoter la multiplicité des victimes, l’expression «d’une manière... massive». Cette expression a été remplacée dans le présent texte par «sur une grande échelle», formule suffisamment large pour pouvoir s’appliquer à des situations diverses comportant une multiplicité de victimes, que ce soit, par exemple, par l’effet cumulé d’une série d’actes inhumains, ou par l’effet singulier d’un acte inhumain d’une ampleur extraordinaire”<sup>247</sup>.

D’autre part, en ce qui concerne l’attaque “systématique”, la Commission a considéré que:

“les actes inhumains doivent avoir été commis d’une manière systématique, c’est-à-dire en application d’un plan ou d’une politique préconçus, dont la mise en œuvre se traduise par la commission répétée ou continue d’actes inhumains. Le but de cette disposition est d’exclure l’acte fortuit qui ne ferait pas partie d’un plan ou d’une politique plus vaste. Ce critère ne figurait pas dans le statut du Tribunal de *Nuremberg*. Cependant, le Tribunal, examinant les actes dont il avait à connaître, a souligné qu’il s’agissait d’actes inhumains commis dans le cadre d’une politique de terreur souvent organisée et systématique”<sup>248</sup>.

La seconde voie juridique destinée à inclure le terrorisme parmi les crimes internationaux soumis à la compétence de la Cour Pénale Internationale, consisterait à le définir comme un nouveau crime international à caractère indépendant. En ce cas là, il faudrait: d’un côté, modifier la rédaction de l’article 5.1 du Statut et, d’un autre côté,

---

<sup>246</sup> Une bonne analyse sur les deux conditions alternatives se trouve dans: TORRES PÉREZ, M, *La responsabilidad internacional del individuo por la comisión de crímenes de lesa humanidad*, 2007, Valencia, Tirant-lo-Blanch, p. 109 et suiv.

<sup>247</sup> Nations Unies, “Rapport de la Commission de Droit International à l’Assemblée générale sur les travaux de sa quarante-huitième session”, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1996, vol. II (Deuxième partie), p. 49-50, paragraphe 4.

<sup>248</sup> *Ibid.*, p. 49, paragraphe 3.

introduire un nouvel article 8A. L'article 5.1 du Statut de la Cour énumère les crimes internationaux qui rentrent dans la compétence de la Cour. Il faudrait ajouter à l'article 5.1 le suivant paragraphe, intitulé "(e) les crimes de terrorisme". Un nouveau article 8A serait aussi ajouté portant comme titre les "Crimes de terrorisme". Cet article devrait avoir deux paragraphes. Son premier paragraphe aurait pour but d'exiger un niveau minimal de gravité aux crimes de terrorisme rentrant dans la compétence de la Cour Pénale Internationale. Par analogie avec les dispositions de l'article 8.1, qui regarde les crimes de guerre, ce paragraphe 1 de l'article 8A pourrait avoir la teneur suivante: "1. La Cour a compétence à l'égard des crimes de terrorisme, en particulier lorsque ces crimes s'inscrivent dans le cadre d'un plan ou d'une politique ou lorsqu'ils font partie d'une série de crimes analogues commis sur une grande échelle". Le paragraphe 2 de l'article 8A devrait contenir une relation fermée des comportements qui sauraient considérés parmi les crimes de terrorisme. Sa teneur pourrait être la suivante:

"2. Aux fins du présent Statut, on entend par «crimes de terrorisme» l'un quelconque des actes ci-après lorsqu'il est commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d'otages dans le but de semer la terreur parmi la population, un groupe de personnes ou chez des particuliers, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire:

- (a) les atteintes contre la vie d'une personne pouvant entraîner la mort;
- (b) les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne;
- (c) l'enlèvement ou la prise d'otage;
- (d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables;
- (e) la capture d'aéronefs et de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises;
- (f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport ou la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques et chimiques ainsi que, pour les armes biologiques et chimiques, la recherche et le développement;
- (g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;
- (h) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;
- (i) la menace de réaliser l'un des comportements énumérés aux points (a) à (h)"

Bien que le titre de ce paragraphe est inspiré sur la résolution 1566 (2004) du Conseil de Sécurité de 8 Octobre 2004, adoptée agissant dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies<sup>249</sup>, son acceptation ne devrait causer ni des refus ni des objections de la part des États participant à la Conférence de Révision. Plus difficile serait de faire une relation exhaustive contenant les actes qui pourraient être considérés

---

<sup>249</sup> Résolution du Conseil de Sécurité 1566 (2004) du 8 Octobre 2004, paragraphe 3.

comme constituant un crime de terrorisme. La rédaction proposée reproduit la Décision cadre du Conseil Européen 2002/475/JAI du 13 Juin 2002 sur la lutte contre le terrorisme<sup>250</sup>, considérée jusqu'à présent l'instrument juridique international le plus complet dans la matière.

Les deux voies proposées sont aptes pour obtenir l'introduction du terrorisme parmi les crimes internationaux compris dans la compétence matérielle de la Cour Pénale Internationale. On veut attirer l'attention sur le fait que, dans la première proposition présentée, les actes de terrorisme rentrent dans la figure des crimes contre l'Humanité, sans qu'ils arrivent à constituer un nouveau type de crime international différent et indépendant de ceux qui figurent déjà dans le Statut de la Cour Pénale Internationale. Cette hypothèse présente l'avantage de sa simplicité: il suffit la définition simple des actes de terrorisme, sans devoir guère effectuer un catalogue exhaustif de ceux-ci. Par contre, la deuxième voie suggérée donne plus de relief aux crimes de terrorisme. Cependant, elle risque de produire une négociation *ad infinitum* sur la relation exhaustive des comportements catalogués parmi les crimes de terrorisme. Cela pourrait, à son tour, nourrir la critique basée sur l'inexistence d'une définition du terrorisme suffisamment précise dès la perspective technique juridique pour justifier son inclusion dans le Statut de la Cour Pénale Internationale.

Pour cette raison, probablement la stratégie la plus recommandable serait de présenter une proposition double et alternative. Cette proposition consisterait à proposer d'abord l'introduction dans le Statut des crimes de terrorisme (seconde des propositions décrites). On cas où, ne soie pas acceptée cette proposition, on pourrait proposer alternativement l'introduction des actes de terrorisme parmi les sous-types pénaux des crimes contre l'Humanité (première des propositions décrites).

Avec ces précédents, le texte des propositions d'amendement qui sont présentées à la Conférence de Révision serait le suivant:

## B. TEXTE DES PROPOSITIONS D'AMENDEMENT

**Première hypothèse:** inclure les crimes de terrorisme dans le Statut de la Cour Pénale Internationale. Pour cela, on devrait:

**1.** Modifier l'article 5.1 du Statut, en ajoutant l'alinéa suivant:

“(e) les crimes de terrorisme”.

---

<sup>250</sup> *Journal Officiel des Communautés Européennes*, L 164, 22.6.2002, p. 3-7.

2. Introduire un nouvel article 8A dans le Statut de la Cour Pénale Internationale:

“Article 8A. Crimes de terrorisme

1. La Cour a compétence à l’égard des crimes de terrorisme, en particulier lorsque ces crimes s’inscrivent dans le cadre d’un plan ou d’une politique ou lorsqu’ils font partie d’une série de crimes analogues commis sur une grande échelle.

2. Aux fins du présent Statut, on entend par «crimes de terrorisme» l’un quelconque des actes ci-après, lorsqu’il est commis avec l’intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d’otages dans le but de semer la terreur parmi la population, un groupe de personnes ou chez des particuliers, d’intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s’abstenir de le faire:

(a) les atteintes contre la vie d’une personne pouvant entraîner la mort;

(b) les atteintes graves à l’intégrité physique d’une personne;

(c) l’enlèvement ou la prise d’otage;

(d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables;

(e) la capture d’aéronefs et de navires ou d’autres moyens de transport collectifs ou de marchandises;

(f) la fabrication, la possession, l’acquisition, le transport ou la fourniture ou l’utilisation d’armes à feu, d’explosifs, d’armes nucléaires, biologiques et chimiques ainsi que, pour les armes biologiques et chimiques, la recherche et le développement;

(g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d’incendies, d’inondations ou d’explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;

(h) la perturbation ou l’interruption de l’approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;

(i) la menace de réaliser l’un des comportements énumérés aux points (a) à (h)”.

**Deuxième hypothèse:** En cas de non acceptation de la proposition précédente, on pourrait inclure les actes de terrorisme parmi les sous-types pénaux des crimes contre

l'Humanité, tels qu'ils sont reproduits au Statut de la Cour Pénale Internationale. A ce propos, on pourrait:

**1.** Numéroté à nouveau l'alinéa (k) de l'article 7.1 du Statut, qui deviendrait le nouvel alinéa (l) du même article.

**2.** Introduire au nouvel alinéa (k) de l'article 7.1 du Statut, le texte suivant:

“(k) les actes de terrorisme”.

**3.** Introduire dans l'article 7.2 du Statut le paragraphe suivant:

“(j) Par «actes de terrorisme» on comprendra les actes commis avec l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d'otages dans le but de semer la terreur parmi la population, un groupe de personnes ou chez des particuliers, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire”.