

# Tesis Doctoral

**MECANISMOS INTERNACIONALES DE LUCHA CONTRA  
LA AMENAZA TERRORISTA Y EL YIHADISMO: LOS  
INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN MUNDIAL Y EL  
RECURSO A LA JURISDICCIÓN PENAL INTERNACIONAL**



VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Programa de Doctorado:  
DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y JUSTICIA  
INTERNACIONAL

Presentada por: Rita Delgado Correcher

Dirigida por: Dra. Dña. Consuelo Ramón Chornet

Institut de Drets Humans, Universitat de València, enero de 2021

«No hay coacción en la religión» · *El Corán* (2:256)

## · ÍNDICE ·

· ÍNDICE ·	3
· ABREVIATURAS ·	11
· AGRADECIMIENTOS ·	13
· INTRODUCCIÓN ·	14

### ***PRIMERA PARTE · LA EVOLUCIÓN DE LA AMENAZA TERRORISTA Y DE LA RESPUESTA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL FRENTE A ESTE FENÓMENO: CONTEXTUALIZACIÓN DE LA CUESTIÓN***

· CAPÍTULO 1 · APROXIMACIÓN HISTÓRICO-CONCEPTUAL AL FENÓMENO TERRORISTA Y A LOS FACTORES QUE DIFICULTAN SU DEFINICIÓN	34
1.1 INTRODUCCIÓN	34
1.2 APROXIMACIÓN HISTÓRICA AL FENÓMENO TERRORISTA	35
1.2.1 Del tiranicidio a la «propaganda por el hecho»	39
1.2.2 Terrorismo anarquista (1878-1919)	42
1.2.3 Terrorismo anticolonial: «la filosofía de la bomba» (1919-1965)	45
1.2.4 Terrorismo revolucionario de «nueva izquierda» (1965-1979)	48
1.2.5 Movimientos religiosos (1979-...): del terrorismo internacional al terrorismo global	53
1.2.6 El terrorismo en la actualidad: la nueva dimensión del salafismo yihadista	59
1.3 APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA NOCIÓN DE «TERRORISMO»	68
1.3.1 Aportaciones doctrinales: propuestas de definición y elementos clave	72
1.3.2 Modelos de clasificación	83
1.3.3 Factores que dificultan la definición del terrorismo	87
A. El debate en torno a las causas del terrorismo	89
B. Usos indebidos y banalización	97
C. La intersección entre terrorismo y racismo	104
1.4 CASOS DE ESTUDIO	111
1.4.1 El hundimiento del Rainbow Warrior (1985)	112
1.4.2 El atentado de Lockerbie (1988)	114
1.4.3 Los ataques del 11-S en Nueva York, Virginia y Pensilvania (2001)	116
1.4.4 El secuestro de las «chicas de Chibok» (2014)	118

1.4.5 Los crímenes del EIIL contra las minorías yazidíes en Sinjar (2014)	120
<b>· CAPÍTULO 2 · REFLEXIONES EN TORNO A LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE TERRORISMO EN DERECHO INTERNACIONAL Y LOS ESFUERZOS POR COMBATIR ESTA AMENAZA EN EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS</b>	<b>124</b>
2.1 INTRODUCCIÓN	124
2.2 TENTATIVAS DE DEFINICIÓN CONVENCIONAL DEL TERRORISMO EN EL ÁMBITO UNIVERSAL	126
2.2.1 Intentos de regulación jurídica internacional del terrorismo en el período de entreguerras: la Sociedad de Naciones	127
2.2.2 Intentos de regulación jurídica internacional del terrorismo después de la Segunda Guerra Mundial: el sistema de las Naciones Unidas	129
A. El terrorismo en los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales de 1977	130
B. El terrorismo en los Proyectos de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad de 1954, 1991, 1995 y 1996	132
2.2.3 El terrorismo en el proyecto de Estatuto de Roma de 1998	134
2.2.4 La negociación del Proyecto de Convenio general sobre el terrorismo internacional	138
2.2.5 El terrorismo en el <i>Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas</i> de 1997, el <i>Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo</i> de 1999 y el <i>Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear</i> de 2005	146
2.3 LOS ESFUERZOS POR COMBATIR EL TERRORISMO DESDE EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS	150
2.3.1 La labor de la Asamblea General	151
2.3.2 La Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo	161
2.3.3 La labor del Consejo de Seguridad hasta septiembre de 2001	168
A. Líbano	172
B. Irak	173
C. Libia	176
D. Sudán	178
E. Kosovo	180
F. Kenia y Tanzania	180
G. Afganistán	181
2.3.4 La labor del Consejo de Seguridad tras los ataques del 11 de septiembre de 2001	183
A. Las resoluciones 1368 (2001) y 1373 (2001)	186

B. La resolución 1566 (2004)	194
C. El Consejo de Seguridad y la lucha contra el yihadismo global: desarrollos recientes	197
<b>2.4 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS BÁSICOS DEL TERRORISMO EN DERECHO INTERNACIONAL</b>	<b>205</b>
2.4.1 El elemento objetivo o <i>actus reus</i>	207
2.4.2 El elemento subjetivo o <i>mens rea</i>	209
2.4.3 El elemento internacional	210

**SEGUNDA PARTE · LA PERSECUCIÓN DE LOS ACTOS REGULADOS EN LOS CONVENIOS UNIVERSALES EN MATERIA DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO ANTE LOS TRIBUNALES NACIONALES**

<b>· CAPÍTULO 3 · LOS INSTRUMENTOS CONVENCIONALES UNIVERSALES EXISTENTES EN MATERIA DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO: CONTENIDO Y LIMITACIONES</b>	<b>215</b>
3.1 INTRODUCCIÓN: IMPORTANCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN MUNDIAL Y LA RESPUESTA DE LA JUSTICIA PENAL INTERNACIONAL FRENTE A LA AMENAZA TERRORISTA Y EL YIHADISMO GLOBAL	215
3.2 PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LOS CRÍMENES INTERNACIONALES <i>STRICTO SENSU</i> Y OTROS CRÍMENES DE REPERCUSIÓN TRANSNACIONAL REGULADOS EN CONVENIOS INTERNACIONALES	220
3.3 LOS CONVENIOS, CONVENCIONES Y PROTOCOLOS UNIVERSALES PARA LA REPRESIÓN DEL TERRORISMO: CONTENIDO Y APLICABILIDAD A LOS CASOS DE ESTUDIO	227
3.3.1 Instrumentos relacionados con la seguridad de la aviación civil	229
A. El Convenio de Tokio de 1963 sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves y su Protocolo de 2014	231
B. El Convenio de La Haya de 1970, para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves y el Convenio de Montreal de 1971, para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil y su Protocolo de 1988	233
C. El <i>Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección</i> de 1991	237
D. El <i>Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional</i> de 2010 y el Protocolo complementario del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves de 2010	238
3.3.2 Instrumentos relacionados con la condición jurídica de la víctima	243

A. La <i>Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos</i> de 1973	244
B. La <i>Convención internacional contra la toma de rehenes</i> de 1979	246
3.3.3 Instrumentos relacionados con la seguridad de la navegación marítima	249
A. El <i>Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima</i> de 1988 y el <i>Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental</i> de 1988	251
B. Los <i>Protocolos del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima</i> y del <i>Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental</i> de 2005	253
3.3.4 Instrumentos relacionados con la protección física de los materiales nucleares, los atentados terroristas con explosivos, la financiación del terrorismo y el terrorismo nuclear	257
A. La <i>Convención sobre la protección física de los materiales nucleares</i> de 1980 y su <i>Enmienda</i> de 2005	257
B. El <i>Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas</i> de 1997	260
C. El <i>Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo</i> de 1999	264
D. El <i>Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear</i> de 2005	269
3.3.5 Elementos comunes de los convenios, convenciones y protocolos de lucha contra el terrorismo	272
3.4 LIMITACIONES DEL MARCO JURÍDICO SECTORIAL CONTRA EL TERRORISMO	274
<b>• CAPÍTULO 4 • LA EFECTIVA APLICACIÓN DE LA OBLIGACIÓN <i>AUT DEDERE AUT JUDICARE</i> PREVISTA EN LOS INSTRUMENTOS UNIVERSALES COMO MECANISMO DE LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD DE LAS ACTIVIDADES TERRORISTAS</b>	<b>282</b>
4.1 INTRODUCCIÓN: LA EXTRADICIÓN, DERECHOS Y GARANTÍAS INHERENTES Y RIESGOS DERIVADOS DE LA EXPOSICIÓN A PROCEDIMIENTOS DE ENTREGA NO OFICIALES	282
4.2 EL PRINCIPIO <i>AUT DEDERE AUT JUDICARE</i> COMO MECANISMO DE LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD	295
4.2.1 Origen y evolución del principio <i>aut dedere aut judicare</i>	296
4.2.2 Prioridad entre la obligación de extraditar y la obligación de juzgar. Especial referencia a los convenios universales de lucha	

contra el terrorismo	302
4.2.3 La relación entre el principio <i>aut dedere aut judicare</i> y el principio de jurisdicción universal	305
4.2.4 El estatus de Derecho internacional consuetudinario de la obligación de extraditar o juzgar	310
<b>4.3 LAS OBLIGACIONES DE EXTRADITAR Y JUZGAR EN LOS INSTRUMENTOS UNIVERSALES DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO: CONTENIDO, ALCANCE Y PRINCIPALES DESAFÍOS</b>	<b>315</b>
4.3.1 La obligación de extraditar a los sospechosos de terrorismo	319
A. Requisitos relativos a la persona: motivos humanitarios y de discriminación, estatuto de refugiado y no extradición de nacionales	322
B. Requisitos relativos a los hechos: principios de doble incriminación y especialidad, excepción por delito político, y excepciones por delitos militares y fiscales	325
C. Condiciones o limitaciones relativas a la pena: principio de mínima gravedad, riesgo de tortura y penal de muerte	329
D. Condiciones o limitaciones relativas al procedimiento: principios de trato equitativo y <i>non bis in ídem</i> , prescripción, amnistía e indulto	332
4.3.2 La obligación de juzgar a los presuntos terroristas	334
A. Las obligaciones de investigar, <i>traduire en justice</i> y juzgar	335
B. Desafíos inherentes a la efectiva aplicación de la obligación de juzgar	341
<b>4.4 ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA FORTALECER EL PRINCIPIO <i>AUT DEDERE AUT JUDICARE</i> EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO</b>	<b>345</b>
4.4.1 Medidas encaminadas a facilitar la opción de extraditar en el marco del principio <i>aut dedere aut judicare</i>	347
4.4.2 Medidas encaminadas a facilitar la opción de juzgar en el marco del principio <i>aut dedere aut judicare</i>	351

***TERCERA PARTE · LA PERSECUCIÓN DE LOS ACTOS DE TERRORISMO COMO CRÍMENES INTERNACIONALES***

<b>· CAPÍTULO 5 · LA PERSECUCIÓN DE LOS ACTOS DE TERRORISMO ANTE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL: ANÁLISIS DE VIABILIDAD</b>	<b>356</b>
5.1 INTRODUCCIÓN: EL TERRORISMO COMO CRIMEN DE DERECHO PENAL INTERNACIONAL	356
5.1.1 Aproximación a la noción de crimen internacional: origen y evolución del Derecho penal internacional	357

5.1.2 La caracterización del terrorismo como crimen internacional	368
A. El terrorismo como vulneración o amenaza a valores fundamentales o intereses protegidos en Derecho internacional y que incumben a la comunidad internacional en su conjunto	368
B. El terrorismo como conducta prohibida en Derecho internacional convencional y consuetudinario. Análisis de la jurisprudencia reciente relativa al estatus de la prohibición del terrorismo	371
C. La exigencia de responsabilidad penal individual por actos de terrorismo y la persecución de las actividades terroristas en base al principio de jurisdicción universal	384
D. La prohibición del terrorismo como norma de <i>ius cogens</i>	385
5.2 LA COMPETENCIA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL PARA INVESTIGAR Y ENJUICIAR ACTOS DE TERRORISMO: ANÁLISIS DE VIABILIDAD	387
5.2.1 Los actos de terrorismo y la satisfacción de los elementos constitutivos del crimen de genocidio con arreglo al artículo 6 del Estatuto de Roma	390
A. La comisión de, al menos, uno de los actos constitutivos de genocidio	393
B. Contra uno de los grupos protegidos, como tal	397
C. La intención de destruir «total o parcialmente» el grupo	399
D. En el contexto de una pauta manifiesta de conducta similar o capaz de causar la destrucción en sí misma	403
5.2.2 Los actos de terrorismo y la satisfacción de los elementos constitutivos de crímenes contra la humanidad con arreglo al artículo 7 del Estatuto de Roma	404
A. La comisión de, al menos, uno de los actos constitutivos de crímenes contra la humanidad	409
B. Como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil	419
C. Con conocimiento de que la conducta forma parte, o con intención de que forme parte, de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil ( <i>mens rea</i> )	422
5.2.3 Los actos de terrorismo y la satisfacción de los elementos constitutivos de los crímenes de guerra con arreglo al artículo 8 del Estatuto de Roma	424
A. La criminalización del terrorismo en Derecho internacional humanitario	427
B. Los límites del Derecho internacional humanitario	432
C. El artículo 8 del Estatuto de Roma	440
D. La persecución del terrorismo como violación grave de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados	441
E. La persecución del terrorismo bajo la rúbrica de otros crímenes de guerra enumerados en el artículo 8	442



5.2.4 Los actos de terrorismo y la satisfacción de los elementos constitutivos del crimen de agresión con arreglo al artículo 8 bis del Estatuto de Roma	448
A. Antecedentes del crimen de agresión: de Versalles a Kampala	448
B. Las enmiendas de Kampala	452
C. La persecución del terrorismo bajo la rúbrica del artículo 8 bis	456
5.2.5 Observaciones finales sobre la jurisdicción de la CPI para perseguir los crímenes de Boko Haram y el EIIL	459
<b>• CAPÍTULO 6 • EL HORIZONTE DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO</b>	<b>467</b>
6.1 LA NECESIDAD DE FORTALECER EL MARCO JURÍDICO UNIVERSAL CONTRA EL TERRORISMO	467
6.1.1 ¿Qué está en juego? Valores e intereses fundamentales para la comunidad internacional amenazados por el terrorismo	468
6.1.2 Argumentos a favor de definir y criminalizar el terrorismo en Derecho internacional	474
A. Proteger valores e intereses fundamentales protegidos por el Derecho internacional	475
B. Reducir las posibilidades de abuso y potenciar la armonización de los tipos penales nacionales	479
C. Aumentar la seguridad jurídica y despolitizar la acción internacional contra el terrorismo	482
6.2 PLANTEAMIENTO DE LAS PRINCIPALES CUESTIONES CONTROVERTIDAS QUE IMPIDEN EL ACUERDO SOBRE LA DEFINICIÓN DEL TERRORISMO EN DERECHO INTERNACIONAL	485
6.2.1 El uso de la fuerza en el marco de la «lucha de los pueblos» contra la ocupación extranjera y por su libre determinación	488
A. Movimientos de libre determinación: consideraciones desde el marco jurídico del <i>ius ad bellum</i>	491
B. Movimientos de libre determinación: consideraciones desde el marco jurídico del <i>ius in bello</i>	498
6.2.2 La exclusión de las actividades de las fuerzas gubernamentales del concepto normativo de terrorismo	501
6.2.3 Propuesta de solución	504
6.3 EL ESTABLECIMIENTO DE UNA JURISDICCIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE TERRORISMO	508
6.3.1 La inclusión del terrorismo en el Estatuto de Roma	509
6.3.2 La creación de un Tribunal Internacional contra el Terrorismo	511
6.3.3 El establecimiento un tribunal ad hoc para juzgar a los combatientes del EIIL	516

• <b>CONCLUSIONES</b> •	<b>521</b>
• <b>BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA</b> •	<b>532</b>
• <b>BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA</b> •	<b>616</b>

## • ABREVIATURAS •

<b>AANES</b>	Administración Autónoma del Norte y Este de Siria
<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>ACNUDH</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>ASIL</b>	American Society of International Law
<b>BQN</b>	(Arma) Biológica, Química o Nuclear
<b>CAI</b>	Conflicto Armado Internacional
<b>CANI</b>	Conflicto Armado No Internacional
<b>CAT</b>	Comité contra la Tortura
<b>CDI</b>	Comisión de Derecho Internacional
<b>CESEDEN</b>	Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España)
<b>CIA</b>	Central Intelligence Agency (Estados Unidos)
<b>CICR</b>	Comité Internacional de la Cruz Roja
<b>CIJ</b>	Corte Internacional de Justicia
<b>CNUDM</b>	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
<b>CPI</b>	Corte Penal Internacional
<b>DIDH</b>	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
<b>DIH</b>	Derecho Internacional Humanitario
<b>DGSE</b>	Direction Générale de la Sécurité (Francia)
<b>DPI</b>	Derecho Penal Internacional
<b>DPT</b>	Derecho Penal Transnacional
<b>DUDH</b>	Declaración Universal de Derechos Humanos
<b>EIIL</b>	Estado Islámico de Irak y Levante
<b>ETA</b>	Euskadi Ta Askatasuna
<b>FAN</b>	Frente al-Nusra para los Pueblos del Levante
<b>FBI</b>	Federal Bureau of Investigation (Estados Unidos)
<b>FNL</b>	Front de Libération Nationale
<b>FPLP</b>	Frente Popular para la Liberación de Palestina
<b>G8</b>	Grupo de los 8
<b>GESI</b>	Grupo de Estudios sobre Seguridad Internacional (Universidad de Granada)
<b>HSRA</b>	Hindustan Socialist Republican Association
<b>IEEE</b>	Instituto Español de Estudios Estratégicos

<b>IRA</b>	Irish Republican Army
<b>LRA</b>	Lord Resistance Army
<b>MPNA</b>	Movimiento de Países No Alineados
<b>OACI</b>	Organización de la Aviación Civil Internacional
<b>OCI</b>	Organización para la Cooperación Islámica
<b>OIEA</b>	Organismo Internacional de Energía Atómica
<b>OIET</b>	Observatorio Internacional de Estudios sobre el Terrorismo
<b>OMI</b>	Organización Marítima Internacional
<b>ONUDD</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
<b>OLP</b>	Organización para la Liberación de Palestina
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>OUA</b>	Organización para la Unidad Africana
<b>RAE</b>	Real Academia Española
<b>RAF</b>	Rote-Armee-Fraktion
<b>RDC</b>	República Democrática del Congo
<b>REAR</b>	Radical Environmentalism and Animal Rights
<b>TEL</b>	Tribunal Especial para el Líbano
<b>TESL</b>	Tribunal Especial para Sierra Leona
<b>TIC</b>	Tecnologías de la Información y la Comunicación
<b>TPIR</b>	Tribunal Penal Internacional para Ruanda
<b>TPIY</b>	Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNAMI</b>	Oficina de Derechos Humanos de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Irak
<b>URSS</b>	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
<b>VANT</b>	Vehículo Aéreo No Tripulado

## • AGRADECIMIENTOS •

La realización de esta tesis doctoral no habría sido posible sin el apoyo de las personas e instituciones a las que quiero dedicar esta nota.

En primer lugar, gracias a mi Directora de tesis, Consuelo Ramón Chornet, por la dedicación que ha brindado a este trabajo y por ser una inspiración constante en mi labor académica y profesional.

Gracias al *Instituto de Derechos Humanos* de la Universidad de Valencia, a todos sus Profesores, miembros y funcionarios, por la amabilidad con la que me han acompañado y por haberme permitido participar en multitud de congresos y seminarios que han alimentado mi conocimiento y mi pasión por la materia. Al *Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales «Adolfo Miaja de la Muela»*, a todos mis compañeros y a sus funcionarios, por haberme dado la oportunidad de descubrir mi vocación. A todos mis alumnos. A la Profesora Elena Martínez García, por su ayuda y colaboración en las primeras fases de la investigación.

Al *Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law*, a la Universidad de Chile en Santiago y a la *Humboldt Universität zu Berlin*, por acogerme, y especialmente a los Profesores Myrna Villegas y Gerhard Werle, por sus valiosos consejos.

A mis padres, por su apoyo y amor incondicional en todas las etapas de mis estudios y de mi vida. A Manu y María, a Ester y Chema, y a toda mi familia, en el más amplio sentido de la palabra. Al pequeño Maki, por enseñarme a ser valiente.

A José, por cuidarme, hacerme feliz e inspirarme a ser mejor cada día.

Y finalmente, a todas las personas que se han cruzado en mi camino y me han ayudado, directa o indirectamente.

Gracias.

## • INTRODUCCIÓN •

«An eye for an eye makes the whole world blind»<sup>1</sup>.

El de 27 octubre de 2019, el Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, anunciaba la muerte del líder del Estado Islámico de Irak y Levante (EIL, también conocido como Dáesh), Abu Bakr al-Baghdadi, quien se suicidó con un cinturón de explosivos tras ser acorralado por comandos estadounidenses, en una operación militar en el noreste de Siria<sup>2</sup>. No podemos evitar preguntarnos qué hubiera ocurrido si Al-Baghdadi —uno de los terroristas más buscados del mundo— hubiese sido capturado con vida. ¿Quién se habría encargado de enjuiciarlo? ¿Dónde? ¿Y por qué crímenes?

El fenómeno del terrorismo es tan antiguo como la historia de la humanidad. Desde tiempos inmemoriales y en todos los ámbitos geográficos, los individuos han recurrido a esta estrategia violenta, que busca producir un estado de terror en la población, como medio para forzar cambios de actitud y lograr objetivos de carácter político o ideológico. Sin embargo, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 plantearon una amenaza de una categoría nueva, que no encajó fácilmente en la definición clásica de terrorismo como acto criminal que se persigue en el marco de un sistema penal interno<sup>3</sup>. Desde entonces, el terrorismo, pero también las medidas adoptadas para

---

<sup>1</sup> Cita habitualmente atribuida a Mahatma GANDHI.

<sup>2</sup> En un mensaje televisado a la nación, el Presidente Trump declaraba: «Murió como un perro, murió como un cobarde. El mundo es un lugar más seguro». Sin embargo, como rezaba un editorial periodístico: «Muerto el perro, no se acaba la rabia». En efecto, a finales del mes de octubre, el grupo terrorista designaba a Abu Ibrahim al-Hashimi al-Qurash como su nuevo líder.

<sup>3</sup> Reproduciendo las palabras pronunciadas por el Presidente de la CIJ con motivo de la apertura de un Seminario celebrado en 2009, los sucesos del 11-S «plantearon un desafío al orden público de la comunidad internacional como tal, y no solo una amenaza al orden público de una nación en particular». OWADA, H. «Terrorismo internacional y Estado de Derecho» (Ponencia impartida en el seminario *La sociedad civil ante las consecuencias del terrorismo. Víctimas de terrorismo, libertades civiles y derechos humanos*, Madrid, 15 de junio de 2009).

enfrentarse a este fenómeno, han ido adquiriendo unos rasgos especiales, alterando buena parte de las reglas básicas del Derecho internacional<sup>4</sup>.

Inmediatamente después de los ataques, el entonces Presidente George W. Bush reunía al Congreso en sesión extraordinaria y declaraba públicamente una «guerra global contra el terrorismo»<sup>5</sup>, que comenzó con la intervención armada en Afganistán —en un alegado ejercicio de legítima defensa, que contó con el soporte legal del Consejo de Seguridad y se enmarcó en un amplio consenso internacional desde su origen—, y continuó con la invasión de Irak en 2003 —

---

<sup>4</sup> Véanse, por citar algunos: CASSESE, A. «Terrorism is also disrupting some crucial legal categories of international law» (2001) 12 (5) *European Journal of International Law* 993-1001; las siguientes contribuciones incluidas en el vol. 53 (1-2) de la *Revista Española de Derecho Internacional*, que en 2001 consagró este número cuasi monográfico al tema: RAMÓN CHORNET, C. «La lucha contra el terrorismo internacional después del 11 de septiembre de 2001» pp. 273-288; REMIRO BROTONS, A. R. «Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden» pp. 125-171; CALDUCH CERVERA, R. «La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional» pp. 173-203; FERNÁNDEZ TOMÁS, A. «El recurso al artículo quinto del Tratado de Washington tras los acontecimientos del 11 de septiembre: mucho ruido y pocas nueces» pp. 205-226; CARDONA LLORENS, J. «La Resolución 1386 (2001) del Consejo de Seguridad autorizando la fuerza internacional de asistencia para la seguridad de Afganistán: ¿un paso más en el debilitamiento de las Naciones Unidas?» pp. 227-245; GONZÁLEZ VEGA, J. A. «Los atentados del 11 de septiembre, la operación ‘Libertad duradera’ y el Derecho de legítima defensa» pp. 247-271; ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. «La ‘guerra contra el terrorismo’: ¿una ‘OPA hostil’ al Derecho de la comunidad internacional?» pp. 289-302; *Id.* «La lucha contra el terrorismo a raíz del 11-S: de la zanahoria al palo» (2003) 19 *Agenda Internacional* 179-220; *Id.*, «Terrorismo y Derecho internacional. Desarrollos normativos e institucionales tras el 11-S» (2017) 1 *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* 31-102; BERMEJO GARCÍA, R. «El Derecho internacional frente al terrorismo: ¿nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre de 2001?» (2001) 17 *Anuario Español de Derecho Internacional* 5-24; *Id.*, «Las denominadas nuevas tendencias en la lucha contra el terrorismo internacional: el caso del Estado Islámico» (2017) 33 *Anuario Español de Derecho Internacional* 9-67; MCGOLDRICK, D. *From ‘9-11’ to the ‘Iraq War 2003’: international law in an age of complexity* (Bloomsbury Publishing: Londres, 2004); MORGAN, M. J. *The impact of 9/11 on politics and war: the day that changed everything?* (Palgrave Macmillan: Londres, 2009); MCGARRITY, N., LYNCH, A. y WILLIAMS, G. *Counter-terrorism and beyond: the culture of law and justice after 9/11* (Routledge: 2010, Abingdon); ROACH, K. *The 9/11 effect: comparative counter-terrorism* (Cambridge University Press, Cambridge: 2011); CORN, G. S. *The war on terror and the laws of war* (Oxford University Press: Oxford, 2014); ALDAVE ORZAIZ, A. «La guerra global contra el terrorismo. Un análisis de la crisis del Derecho internacional antes y después del 11-S» (Tesis Doctoral, Universidad Pública de Navarra, 2017).

<sup>5</sup> En su declaración, el Presidente Bush calificó los atentados como «actos de guerra» y advirtió al mundo: «Every nation, in every region, now has a decision to make: either you are with us, or you are with the terrorists». «Transcript of President Bush’s address» *CNN* (21 de septiembre de 2001), disponible en: [www.edition.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/](http://www.edition.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/). La clasificación jurídica de la denominada «guerra global contra el terrorismo» ha suscitado considerable controversia. Esta retórica es criticable por cuanto la mayor parte de las actividades emprendidas para prevenir o reprimir los actos de terrorismo no equivalen a un conflicto armado ni implican su existencia. Así, el CICR ha rechazado la existencia de un conflicto armado contra el terrorismo en un campo de batalla universal; adoptando un enfoque caso por caso para clasificar jurídicamente las situaciones de violencia y recordando que: «El ‘terrorismo’ es un fenómeno. En términos tanto prácticos como jurídicos, no se puede librar una guerra contra un fenómeno, sino solo contra una parte identificable en un conflicto armado». CICR, «El Derecho internacional humanitario: respuestas a sus preguntas» (julio de 2015), disponible en: [www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/icrc-003-0703.pdf](http://www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/icrc-003-0703.pdf).

que no estuvo apoyada por el Consejo ni por la comunidad internacional y supuso una clara violación del uso de la fuerza en las relaciones internacionales<sup>6</sup>.

Paralelamente, desde los ataques del 11-S, y con la «cruzada» global contra el terrorismo como pretexto, se han multiplicado las prácticas y los discursos que ponen en entredicho los derechos humanos y el imperio de la ley en cuestiones tan vitales y sensibles como el recurso a la tortura y a los malos tratos (desde las «rendiciones extraordinarias» a los escándalos de Abu Ghraib y Guantánamo), los encarcelamientos sin juicio, los asesinatos extrajudiciales, la utilización de perfiles étnicos, nacionales o religiosos incompatibles con el principio de igualdad y no discriminación, la vulneración de la privacidad de las comunicaciones, la supresión o limitación de garantías procesales o limitaciones de las libertades de expresión y asociación<sup>7</sup>. En estas condiciones, se lamenta Merino Herrera «la amplia plataforma normativa internacional en materia de terrorismo y de derechos humanos se convierte en una promesa vacía, inclusive, con tristeza puedo decir que nociones como la de Derecho penal del enemigo no son suficientes para describir el grado de barbarie que ha alcanzado la denominada ‘guerra contra el terrorismo’, de la misma forma que puedo sostener que la concepción de derechos humanos, su jerarquía y universalidad pasan a segundo término, por supuesto que para los terroristas, aunque

---

<sup>6</sup> En unas declaraciones efectuadas ante la BBC en 2004, el Secretario General Kofi Annan afirmó que la guerra de Irak fue ilegal desde el punto de vista de la Carta de las Naciones Unidas. «Iraq war was illegal, says Annan» *BBC News* (16 de septiembre de 2004), disponible en: [www.news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/3661134.stm](http://www.news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3661134.stm). Para un análisis más en detalle de esta cuestión, véase: HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M. «Irak y Afganistán: una comparación desde el Derecho internacional» (2008) 10 *Análisis del Real Instituto Elcano*, disponible en: [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ARI10-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ARI10-2008).

<sup>7</sup> Para un análisis de los retos para los derechos humanos y el Estado de Derecho planteadas por las medidas adoptadas por los Estados para luchar contra el terrorismo desde el 11-S, véase la siguiente publicación de esta autora: DELGADO CORRECHER, R. «Terrorism and counter-terrorism through a human rights lens» en Verde Garrido, M. A., Mthembu, P. y Wilkins, A. (Eds.) *The global politics of human rights: bringing the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) into the 21st Century* (Berlin Forum on Global Politics: Berlín, 2020).



también para quienes planifican y ponen en marcha las estrategias militares destinadas a aniquilar a los agentes terroristas»<sup>8</sup>.

Así pues, en los albores del siglo XXI, la irrupción del terrorismo global de corte yihadista y la amenaza inherente a éste ocasionaron que los esfuerzos estatales por combatirlo se centraran, primordialmente, en la seguridad. El planteamiento de «seguridad ante todo, sobre todo y pese a todo» emergió con toda su fuerza<sup>9</sup>. Desde entonces, la estrategia de la comunidad internacional por erradicar este fenómeno delincuencia se ha venido articulando, principalmente, desde un paradigma de *seguridad* —que comprende el uso de la fuerza militar, la cooperación en materia de inteligencia y policial, la adopción de leyes y medidas antiterroristas extraordinarias o de excepción y la imposición de sanciones, nacionales, regionales e internacionales— y desde un paradigma de *aplicación de la ley* —basado en la implementación de la legislación penal nacional y la cooperación interestatal en materia de extradición y asistencia judicial recíproca<sup>10</sup>. A nuestro parecer, esta *securitización e hipermilitarización* de la lucha contra el terrorismo ha eclipsado el papel que el Derecho internacional podría desempeñar como parte de la estrategia mundial antiterrorista. Uno de los retos principales de esta tesis es demostrar que el desarrollo de los instrumentos de cooperación mundial en asuntos penales y las respuestas de justicia penal internacional podría contribuir a prevenir y reprimir la amenaza terrorista. En este punto, no dejan de resultar acertadas las

---

<sup>8</sup> MERINO HERRERA, J. *Marco estratégico de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Medidas de tratamiento y persecución penal* (Tirant lo Blanch Méjico: Méjico DF, 2015) p. 15. Como acertadamente predijo Vargas Llosa «tal vez, el daño mayor que, como una infección de efecto retardado, resultará de los atroces atentados del 11 de septiembre, será el retroceso de la cultura de la libertad en los propios países democráticos (...) a partir del 11 de septiembre penderá como una espada de Damocles sobre el ánimo de los ciudadanos de las sociedades más prósperas y poderosas del planeta, el apego a los grandes valores de la legalidad y la libertad individual se debilita, pasa a segundo plano, desplazada por el obsesionante y perfectamente legítimo anhelo de seguridad». VARGAS LLOSA, M. «Las réplicas del 11 de septiembre» *El País* (30 de septiembre de 2001), disponible en: [www.elpais.com/diario/2001/09/30/opinion/1001800807\\_850215.html](http://www.elpais.com/diario/2001/09/30/opinion/1001800807_850215.html).

<sup>9</sup> CANO LINARES, M. A. «La labor del Consejo de Seguridad en la lucha contra el terrorismo: tres vías de actuación y la necesidad de coordinación de los diferentes Comités implicados» en Jiménez García, F. y Cuerda Riezu, A. (Ed.) *Nuevos desafíos del Derecho penal internacional. Terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales* (Tecnos: Madrid, 2009) 123-146, p. 125.

<sup>10</sup> Finalizados los conflictos de Afganistán e Irak, en muchos casos, los Estados occidentales centraron su estrategia en el empleo de acciones aéreas, el despliegue de equipos de adiestramiento y la provisión de capacidades a los gobiernos locales. Para un análisis de los principales errores cometidos en la lucha contra las organizaciones yihadistas, véase: MORALES MORALES, S. «Las organizaciones yihadistas: una amenaza persistente, evolutiva y adaptable» (2017) 6 *bie3: Boletín IEEE* 879-905.

palabras de Cassese: «coercive means can give, perhaps, some short-term results, while peaceful responses are often effective in the medium term»<sup>11</sup>.

Cabe recordar, además, que las experiencias de la historia reciente demuestran que el recurso a la fuerza militar —invasiones, ataques preventivos, bombardeos selectivos, etcétera— no parece contribuir a eliminar el terrorismo internacional, más bien al contrario<sup>12</sup>. Cuando se cumplen casi 20 años de los ataques del 11-S, parece evidente que la «guerra global contra el terrorismo» no ha logrado sus objetivos más esenciales: erradicar o reducir los niveles de terrorismo en el mundo<sup>13</sup>. Como ha señalado Reinares Nestares, Director del *Programa sobre terrorismo global y radicalización violenta del Real Instituto Elcano*, el yihadismo global «se encuentra más extendido que nunca antes a lo largo del mundo islámico»<sup>14</sup>. En efecto, aunque las muertes por atentado terrorista se redujeron en 2018, el Informe de Terrorismo Global para dicho año concluye: «Since 2001, the number of Salafi-jihadist groups has more than doubled, their membership has tripled, and they are present in more countries than ever before»<sup>15</sup>. Prueba de ello son la pervivencia de Al-Qaeda —epítome del terrorismo en 2001— y la aparición de nuevas organizaciones afiliadas, escindidas o derivadas de ésta, como son el autoproclamado EIIL, Boko Haram, Jabhat al-Nusra (Frente al-Nusra para los Pueblos del Levante o FAN), Hayat Tahir al-Shan o Jamaat Nusrat al-Islam wa al-Muslimin (organización resultada de la unión de Al-Qaeda en el Magreb Islámico y otros grupos yihadistas activos en Mali).

---

<sup>11</sup> CASSESE, A. «The international community's 'legal' response to terrorism» (1989) *International and Comparative Law Quarterly* 589-608, pp. 606-607.

<sup>12</sup> Como ha escrito HORGAN: «For the same reason that head-counting of captured or killed terrorist tells us little about the progress of a broad counter-insurgency campaign, shooting terrorists, infringing basic human rights, or corrupting the democratic process will not work because it only feeds into and engages with the processes inherent in political violence by sustaining the legitimization of the imperative strategy of terrorism at all junctures». HORGAN, J. *The psychology of terrorism* (Routledge: Londres, 2005) p. 50.

<sup>13</sup> Según los datos presentados por el *Institute for Economics and Peace* en su renombrado Índice de Terrorismo Global, durante el año 2018 se registraron 18.814 muertes en atentados terroristas (un 27% menos que las contabilizadas el año anterior). Los diez países en los que más muertes se han producido —Afganistán, Irak, Nigeria, Somalia, Siria, Pakistán, Egipto, República Democrática del Congo, República Centroafricana e India— acumulan el 84% del total mundial. El EIIL encabeza la lista de los grupos más letales, seguido por los talibanes afganos, Al-Shabaab y el antiguo Boko Haram. Institute for Economics and Peace, «Global Terrorism Index 2018. Measuring and understanding the impact of terrorism», disponible en: [www.visionofhumanity.org/app/uploads/2018/12/Global-Terrorism-Index-2018-1.pdf](http://www.visionofhumanity.org/app/uploads/2018/12/Global-Terrorism-Index-2018-1.pdf).

<sup>14</sup> REINARES NESTARES, F. *apud* BIOSCA AZCOITI, J. «La guerra contra el terror cumple 17 años: el terrorismo es una estrategia, no se puede ganar con una guerra» *Eldiario.es* (10 de septiembre de 2018), disponible en: [www.eldiario.es/internacional/guerra-terror-cumple-cerca-victoria\\_o\\_812969326.html](http://www.eldiario.es/internacional/guerra-terror-cumple-cerca-victoria_o_812969326.html).

<sup>15</sup> Institute for Economics and Peace, «Global Terrorism Index 2018...», *op. cit.*, p. 82 [el énfasis es nuestro].

En los últimos años, y particularmente tras el abatimiento de Osama bin Laden en 2011, se han producido importantes cambios en el *modus operandi* de algunos grupos salafistas-yihadistas, que se caracteriza por la ocupación y el control del territorio, la obtención de fuentes de financiación propias e independientes, el uso experto de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y la violencia extrema. Desde que Al-Baghdadi proclamara el nacimiento del califato en el verano de 2014, el EIIL ha logrado reemplazar a Al-Qaeda en el liderazgo del yihadismo mundial, retroalimentándose de los vacíos de poder creados por el conflicto sirio. En su época de máxima expansión, la organización terrorista llegó a controlar un vasto territorio entre Irak y Siria<sup>16</sup>, en el que desplegó una estricta y jerarquizada organización con vértebras estatales, lo que le confirió una importante capacidad de obtener ingresos y dotar de amplitud a su sistema financiero<sup>17</sup>. Por su parte, en el auge de su capacidad operativa, Boko Haram llegó a ejercer control sobre un territorio de prácticamente el tamaño de Bélgica. Por lo demás, estas organizaciones destacan por su destreza en el manejo de las TIC, que ha contribuido tanto a su fortalecimiento y estabilización, como a multiplicar su capacidad de reclutamiento, dando lugar a fenómenos como el reclutamiento pasivo, el autoadiestramiento o autoradicalización, así como a la aparición de los denominados «combatientes terroristas extranjeros».

Además de haber cometido o inspirado la comisión de acciones terroristas en más de 30 países<sup>18</sup>, el EIIL es responsable de numerosas y sistemáticas violaciones de derechos humanos en los territorios bajo su control en Siria, Irak y Libia, que podrían llegar a constituir graves crímenes internacionales. En julio de 2016, expertos de las Naciones Unidas alertaban de que el grupo terrorista está cometiendo un genocidio contra las minorías yazidíes en la región de

---

<sup>16</sup> A mediados de 2014, la organización llegó a controlar unos 90.000 km<sup>2</sup>.

<sup>17</sup> Como ilustra MORILLO LLOVO, el EIIL «cobra impuestos, tiene emplazamientos administrativos, infraestructura de comunicación, control comercial, un sistema jurisprudente y un organigrama económico nunca antes visto en un grupo supranacional. Más allá de las operaciones fraudulentas que pueda cometer o la financiación que pueda recibir del exterior, su estructura está tan notablemente cristalizada que es capaz de autoabastecerse. Sus órganos han sido capaces de mantener una red logística independiente que sostenga la economía de su *Estado*». MORILLO LLOVO, J. «ISIS: la última evolución del terrorismo» (2016) 4 *bie3: Boletín IEEE* 587-607, p. 593. Véase, además: ÁLVAREZ RUBIAL, G. «Las fuentes de financiación de Dáesh como factor de riesgo para la estabilidad mundial» (2016) 2 *bie3: Boletín IEEE* 910-927.

<sup>18</sup> Entre los que se encuentran Afganistán, Alemania, Arabia Saudí, Australia, Bangladesh, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Indonesia, Irak, Irán, Kazajistán, Kuwait, Libia, Malasia, Níger, Nigeria, Pakistán, Reino Unido, Rusia, Siria, Sri Lanka, Suecia, Tayikistán, Túnez, Turquía y Yemen.

Sinjar, situada en el noreste de Irak, próxima a la frontera con Siria<sup>19</sup>. En diciembre de ese mismo año, la Asamblea General estableció un mecanismo para recabar, consolidar, preservar y analizar pruebas de las violaciones de Derecho internacional humanitario (DIH) y las violaciones y abusos de los derechos humanos cometidas durante el conflicto en Siria, incluidas las cometidas por el EIIL<sup>20</sup>. A través de su resolución 2379 (2017), de 21 de septiembre, el Consejo de Seguridad condenaba las violaciones de DIH, las violaciones y abusos de derechos humanos y los actos de terrorismo perpetrados por el EIIL en Irak, entre ellos «el asesinato, el secuestro, la toma de rehenes, los ataques suicidas con bombas, la esclavitud, la venta para contraer matrimonio o cualquier otra forma de matrimonio forzado, la trata de personas, la violación, la esclavitud sexual y otras formas de violencia sexual, el reclutamiento y la utilización de niños y los ataques contra infraestructuras vitales, así como la destrucción del patrimonio cultural, incluidos los yacimientos arqueológicos, y el tráfico de bienes culturales» y solicitaba el establecimiento de un Equipo de investigaciones para recopilar, conservar y almacenar pruebas de estos actos<sup>21</sup>.

Por otro lado, mediante la resolución 2349 (2017), el Consejo condenaba enérgicamente los ataques cometidos por Boko Haram y el EIIL en la región septentrional de Nigeria y en la cuenca del lago Chad (integrada también por Camerún, Níger y Chad), «incluidos los casos de asesinato y otros actos de violencia contra la población civil, en particular las mujeres y los niños, los secuestros, los saqueos, el matrimonio infantil, precoz y forzado, las violaciones, la esclavitud sexual y otros actos de violencia sexual y por razón de género, y el

---

<sup>19</sup> El su informe «Llegaron para destruir: los crímenes del EIIL contra los yazidíes», la *Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria*, establecida por las Naciones Unidas para documentar de manera independiente e imparcial las violaciones graves de derechos humanos y DIH cometidas por las partes en el conflicto sirio, concluía: «el EIIL ha cometido, y continúa cometiendo, el crimen de genocidio, así como múltiples crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, contra los yazidíes. (...) el EIIL busca destruir a los yazidíes de múltiples maneras, tal como lo previeron los redactores de la Convención sobre el Genocidio de 1948». Consejo de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, «They came to destroy: ISIS crimes against the Yazidis» (15 de junio de 2016) 32º período de sesiones, Doc. A/HRC/32/CRP.2, párr. 201 y 202.

<sup>20</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Mecanismo internacional, imparcial e independiente para ayudar en la investigación y el enjuiciamiento de los responsables de los delitos más graves en virtud del Derecho internacional cometidos en la República Árabe Siria desde marzo de 2011» (21 de diciembre de 2016) Doc. A/Res/71/248.

<sup>21</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales» (21 de septiembre de 2017) Doc. S/Res/2379(2017).

reclutamiento y la utilización de niños, incluido el uso cada vez más frecuente de niñas como terroristas suicidas, y la destrucción de bienes civiles»<sup>22</sup>.

Las pérdidas territoriales, financieras y logísticas experimentadas por el EIIL y Boko Haram en los últimos tiempos, aunque simbólicamente cruciales, no implican que la amenaza terrorista se haya disipado<sup>23</sup>. Y si bien el EIIL se ha convertido en el principal punto de atracción de los yihadistas a nivel global, sería un error considerar a Al-Qaeda como una organización derrotada o en declive. A su vez, cabe prestar atención al aumento de la presencia del perfil yihadista en regiones como el Magreb, el Sahel y el Sudeste Asiático<sup>24</sup>.

En suma, el terrorismo de corte salafista-yihadista representa una amenaza persistente, evolutiva y adaptable, cuyas actividades tienen un alcance cada vez más globalizado. En este contexto, se hace imperativa una respuesta coordinada y colectiva en el plano internacional<sup>25</sup>. Durante décadas, los Estados que conforman la sociedad internacional han expresado, a través de la práctica en

---

<sup>22</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Paz y seguridad en África» (31 de marzo de 2017) Doc. S/Res/2349(2017).

<sup>23</sup> Como advierte REINARES NESTARES: «Si alguna lección cabe extraer de ello es que no se debe subestimar la reiterada capacidad que las organizaciones yihadistas han tenido para adaptarse y reconfigurarse como respuesta a circunstancias adversas, para aprovechar oportunidades imprevistas de un modo que tornase su eventual decadencia en auge y hasta para innovar en las expresiones del repertorio de terrorismo que les es propio». REINARES NESTARES, F. «Ante la cuarta fase del yihadismo global» *Elcano Blog* (20 de noviembre de 2019), disponible en: [www.blog.realinstitutoelcano.org/ante-la-cuarta-fase-del-yihadismo-global/](http://www.blog.realinstitutoelcano.org/ante-la-cuarta-fase-del-yihadismo-global/).

<sup>24</sup> Para un análisis reciente de las amenazas planteadas por el movimiento yihadista global: IGUALADA TOLOSA, C. «El futuro más inmediato del movimiento yihadista global. Un análisis de prospectiva» (2019) 3 *Análisis GESI*, disponible en: [www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-futuro-m%C3%A1s-inmediato-del-movimiento-yihadista-global-un-an%C3%A1lisis-de-prospectiva](http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-futuro-m%C3%A1s-inmediato-del-movimiento-yihadista-global-un-an%C3%A1lisis-de-prospectiva). En torno a la amenaza yihadista en el Magreb y el Sahel, véanse, por ejemplo: NÚÑEZ VILLAVARDE, J. A., HAGERAATS, B. y KOTOMSKA, M. *Terrorismo internacional en África. La construcción de una amenaza en el Sahel* (Catarata: Madrid, 2009); GESI, «Observatorio sobre la actividad yihadista en el Magreb y el Sahel Occidental» (2014-2018), disponible en: [www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/observatorio-sobre-la-actividad-yihadista-en-el-magreb-y-el-sahel-occidental](http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/observatorio-sobre-la-actividad-yihadista-en-el-magreb-y-el-sahel-occidental); JESÚS, C. E. «La vigencia del terrorismo yihadista en el Magreb» (2019) 13 *bie3: Boletín IEEE* 531-546. En torno a la amenaza yihadista en el Sudeste Asiático: IGUALADA TOLOSA, C. «Bangladesh: puerta de entrada del yihadismo hacia el Sureste Asiático» (2018) 11 *bie3: Boletín IEEE* 494-506; *Id.*, «Las alianzas líquidas del yihadismo. Expansión de Dáesh en el Sudeste Asiático y Bangladés» (Tesis doctoral, Universidad de Alicante, 2019).

<sup>25</sup> Como han señalado las Naciones Unidas: «El terrorismo es una amenaza transnacional que ningún Gobierno ni organización pueden derrotar por sí solos. Para hacerle frente, se precisa una respuesta multilateral y concertada a nivel mundial, regional y nacional. Nuestra respuesta debe ser tan ágil y polifacética como la amenaza a la que nos enfrentamos y basarse en principios multilaterales». Naciones Unidas, «Informe de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Lucha Contra el Terrorismo de 2018» (28 y 29 de junio de 2018, Nueva York), disponible en: [www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/Report-UN-High-Level-Conference-Counter-Terrorism-ES.pdf](http://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/Report-UN-High-Level-Conference-Counter-Terrorism-ES.pdf).

los principales órganos de las Naciones Unidas, una condena inequívoca de los actos, métodos y prácticas terroristas, por considerarlos «criminales e injustificables», cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos<sup>26</sup>. Junto a ello, el Consejo de Seguridad ha reafirmado que el terrorismo constituye «una de las amenazas *más graves* para la paz y la seguridad internacionales»<sup>27</sup>. Sin embargo, la unidad sin precedentes que impera en la condena de las actividades terroristas no va acompañada por un acuerdo sobre el significado del término<sup>28</sup>. A pesar de los múltiples intentos emprendidos desde comienzos del siglo pasado, la comunidad internacional ha fracasado repetidamente en sus tentativas por lograr un consenso amplio en torno a una definición genérica de terrorismo. Esta es la razón por la que, pese a la importante labor realizada bajo los auspicios de las Naciones Unidas, todavía no ha conseguido consolidarse un Convenio general de lucha contra el

---

<sup>26</sup> Esta idea aparece recogida en numerosas resoluciones de la Asamblea General: 46/51 (1991), 49/60 (1994), 50/53 (1995), 51/210 (1996), 52/165 (1997), 53/108 (1999), 54/110 (2000), 55/158 (2001), 56/88 (2002), 57/27 (2003), 58/81 (2004), 59/46 (2004), 60/43 (2005), 61/40 (2006), 62/71 (2007), 63/129 (2008), 64/118 (2010), 65/34 (2010), 66/105 (2011), 67/99 (2012), 68/119 (2013), 69/129 (2014), 70/120 (2015), 71/151 (2016), 72/123 (2017), 73/211 (2018) y 74/194 (2019); y del Consejo de Seguridad: 1566 (2004), 1611 (2005), 1617 (2005), 1618 (2005), 1735 (2006), 1787 (2007), 1805 (2008), 1822 (2008), 1904 (2009), 1963 (2010), 1988 (2011), 1989 (2011), 2083 (2012), 2084 (2012), 2129 (2013), 2133 (2014), 2160 (2014), 2161 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2199 (2015), 2249 (2015), 2253 (2015), 2255 (2015), 2309 (2016), 2322 (2016), 2341 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017), 2395 (2017), 2396 (2017), 2462 (2019) y 2501 (2019); así como en los tres instrumentos sectoriales más recientes: el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (artículo 5), el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo (artículo 6), y el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (artículo 6).

<sup>27</sup> Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad: 1267 (1999), 1373 (2001), 1452 (2002), 1526 (2004), 1617 (2005), 1624 (2005), 2129 (2013), 2133 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2195 (2014), 2199 (2015), 2249 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2331 (2016), 2341 (2017), 2347 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017), 2388 (2017), 2395 (2017) y 2396 (2017).

<sup>28</sup> Las dos cuestiones problemáticas que impiden el acuerdo sobre la definición del terrorismo en Derecho internacional, abordadas en el capítulo 6 de la tesis, se refieren al alcance del régimen jurídico internacional contra el terrorismo y, en concreto, a las excepciones a su aplicación *ratione personae*, a saber: la cuestión relativa a la calificación del uso de la fuerza por los pueblos titulares del denominado «derecho a la resistencia» contra la ocupación extranjera, la agresión, el colonialismo y la hegemonía, cuestión denominada de los «luchadores por la libertad» o *freedom fighters*; y la relativa a la aplicación o no del régimen jurídico internacional contra el terrorismo a los agentes del Estado, en particular a las fuerzas militares, cuestión denominada del «terrorismo de Estado».

terrorismo de naturaleza omnicomprendiva y vocación universal<sup>29</sup>. La falta de acuerdo sobre una definición clara compromete la posición normativa y moral de la comunidad internacional contra el terrorismo y ha sido señalada como causa del carácter abusivo de muchas de las definiciones nacionales o regionales adoptadas a raíz de los ataques del 11-S. A su vez, la ausencia de tipificación general fue uno de los principales argumentos avanzados por los Estados que se opusieron a la inclusión de los «crímenes de terrorismo» en el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI).

Ahora bien, dicha ausencia no ha impedido que la comunidad internacional adopte medidas para combatir el terrorismo, entre las que destaca, por su particular trascendencia, la formalización de tratados multilaterales de carácter sectorial. En efecto, entre 1963 y 2005, las Naciones Unidas impulsaron la adopción de diecinueve instrumentos internacionales en materia de lucha contra el terrorismo —incluyendo convenios o convenciones y protocolos o modificaciones adicionales—, comúnmente denominados «convenios sectoriales», que abordan manifestaciones específicas del fenómeno terrorista, como la toma de rehenes, el secuestro de aeronaves, los atentados con bombas, la financiación del terrorismo o el terrorismo nuclear, por nombrar algunas. Estos tratados señalan actos ilícitos concretos —sean cuales fueren los motivos de sus autores—, y exigen a los Estados parte que los tipifiquen como delitos, con arreglo a su legislación nacional, sometan a juicio o accedan a la extradición de los sospechosos que se encuentren en su territorio (cláusula *aut dedere aut judicare*), y cooperen con otros Estados para detectar, prevenir, reprimir e investigar estas conductas.

Paralelamente, aunque los crímenes de terrorismo, como tales, quedaron formalmente excluidos del Estatuto de Roma, ello no es óbice para que algunos actos particularmente graves de terrorismo puedan ser investigados, perseguidos y juzgados por la CPI, en la medida en que estos actos admitan ser calificados como crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, genocidio o agresión.

---

<sup>29</sup> La ausencia de una definición ampliamente aceptada de terrorismo se volvió especialmente problemática después del 11-S, visto que, a raíz de estos ataques, el Consejo de Seguridad intensificó y amplió su política contra el terrorismo, exigiendo a todos los Estados, en el marco del Capítulo VII de la Carta, que adoptaran medidas contra el *terrorismo* y contra los *terroristas*, dotando a estos términos valor operativo e importantes consecuencias jurídicas, pero absteniéndose de definirlos. En la práctica, la ausencia de estándares internacionales o criterios unificadores otorga a los Estados una amplia discrecionalidad a la hora de tipificar el terrorismo en sus ordenamientos internos. Como consecuencia, sucede que la comunidad internacional no está librando una batalla contra el terrorismo, sino contra múltiples y heterogéneos «terrorismos».

Las recientes victorias sobre el yihadismo llevan asociado el problema de cómo gestionar la justicia entre los derrotados. A la presente fecha, miles de combatientes extranjeros del EIIL permanecen presos en las cárceles de la Administración Autónoma del Norte y Este de Siria (AANES), brazo político de las fuerzas kurdoárabes que controlan la zona. Según las cifras oficiales que baraja la AANES, en sus cárceles retiene a unos 2.000 muyahidines occidentales, muchos de los cuales tienen nacionalidades de países europeos, y en sus campos a 4.000 mujeres del EIIL junto con 8.000 menores<sup>30</sup>. A ellos hay que sumar otros 70.000 presos, la mitad sirios, y la otra, iraquíes<sup>31</sup>. Las propuestas presentadas por los diferentes actores regionales e internacionales incluyen: repatriación y enjuiciamiento interno<sup>32</sup>; enjuiciamiento penal en el noreste de Siria (que aplica una versión actualizada de la ley siria que excluye la pena de muerte)<sup>33</sup>; enjuiciamiento en el sur de Siria e Irak (que sí aplican la pena capital); la CPI; un tribunal internacional en Irak, en el noreste de Siria o en un tercer país como Jordania; deportación a un tercer país como Arabia Saudita; o detención en la bahía de Guantánamo<sup>34</sup>.

Parece difícil que la CPI pueda procesar los crímenes cometidos por el EIIL en Irak y Siria, ya que ninguno de los dos Estados es parte en el Estatuto de Roma, por lo que la Corte no podrá intervenir en sus territorios, a menos que el Consejo de Seguridad remita la situación actuando con arreglo al capítulo VII de la Carta —lo que no parece plausible desde el punto de vista político<sup>35</sup>. Por otro lado, cuando se cumplen diez años de la apertura de examen preliminar sobre la

---

<sup>30</sup> SANCHA, N. «Los kurdos plantean juzgar en Siria a los presos extranjeros del ISIS» *El País* (7 de febrero de 2020), disponible en: [www.elpais.com/internacional/2020/02/06/actualidad/1581007743\\_991586.html](http://www.elpais.com/internacional/2020/02/06/actualidad/1581007743_991586.html).

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> La repatriación se ha convertido en tema de un caluroso debate en los países de origen de los sospechosos de ser miembros del EIIL y con la animadversión del gran público, especialmente en las naciones occidentales, a su regreso. ROJAVA Information Center, «Llevar a ISIS ante la justicia: hacia un tribunal internacional en el noreste de Siria» (2019), disponible en: [www.rojavaazadimadrid.org/wp-content/uploads/2019/08/Llevar-a-ISIS-ante-la-Justicia-Centro-de-Informacion-de-Rojava-Julio-2019.pdf](http://www.rojavaazadimadrid.org/wp-content/uploads/2019/08/Llevar-a-ISIS-ante-la-Justicia-Centro-de-Informacion-de-Rojava-Julio-2019.pdf).

<sup>33</sup> Y además está buscando activamente observadores internacionales y apoyo para mejorar los estándares de sus centros de detención y la justicia que puede ofrecer.

<sup>34</sup> ROJAVA Information Center, *op. cit.*, p. 9.

<sup>35</sup> Como es sabido, tanto Rusia como Estados Unidos, miembros permanentes del Consejo con derecho a veto, han apoyado activamente a sus aliados en Irak y Siria, proporcionándoles armas y entrenamiento militar, e incluso interviniendo activamente sobre el terreno. En 2014, Rusia y China vetaron un proyecto de resolución presentado por Francia para que la CPI investigara los crímenes de guerra perpetrados durante los tres años de enfrentamiento en Siria. Desde entonces, el gobierno ruso ha ejercido el poder de veto hasta en 15 ocasiones para impedir que el Consejo intervenga en Siria. NICHOLS, M. «Russia, China veto Syria aid via Turkey for second time this week» *Reuters* (10 de julio de 2020), disponible en: [www.reuters.com/article/us-syria-security-un-idUSKBN24B2NW](http://www.reuters.com/article/us-syria-security-un-idUSKBN24B2NW).



situación en Nigeria, cada vez son más las voces que han solicitado a la CPI que abra una investigación en torno a los posibles crímenes de guerra y otros abusos y violaciones graves de derechos humanos cometidas por Boko Haram y las fuerzas nigerianas desde el comienzo del conflicto en 2009<sup>36</sup>.

Es en este contexto que nuestra tesis defiende la necesidad de un cambio de paradigma en la lucha de la comunidad internacional contra el terrorismo<sup>37</sup>. Como ha expresado quien fuera el primer Fiscal de la CPI, Luis Moreno Ocampo: «La decisión de dejar de usar la justicia contra el terrorismo global se tomó el 11 de septiembre de 2001 sin ninguna reflexión. Al Presidente Bush le pareció que la guerra era más contundente que la justicia, *pero no es así*»<sup>38</sup>.

La presente investigación se basa en el axioma de que las respuestas de justicia penal deben prevalecer como medio principal para combatir los actos de terrorismo. En este sentido, pretendemos sumarnos a las reflexiones sobre la esterilidad del recurso sistemático a la fuerza en el contexto de la lucha contra el terrorismo y su efecto corrosivo en los pilares básicos del Derecho internacional, y contribuir de alguna manera a la autocrítica necesaria para construir una estrategia de justicia penal útil y contundente destinada a combatir las nuevas manifestaciones de esta escurridiza y camaleónica lacra, garantizando el pleno respeto a los derechos humanos y a las garantías arraigadas en el Estado de Derecho. Al mismo tiempo, no nos parece suficiente con plantear la necesidad de mejorar los mecanismos existentes y valorar algunas propuestas cuya consecución dependerá, en todo caso, de la voluntad política de los gobiernos o la falta de ella, sino que consideramos pertinente auditar la forma en que algunos mecanismos de cooperación mundial en asuntos penales o vías de justicia penal internacional pueden ser integrados y utilizados, *en su actual*

---

<sup>36</sup> Amnistía Internacional, «La investigación de la CPI sobre Nigeria ya es inevitable, seguir demorándola es una pérdida de tiempo» (5 de diciembre de 2019), disponible en: [www.amnesty.org/es/latest/news/2019/12/nigeria-icc-investigation-in-nigeria/](http://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/12/nigeria-icc-investigation-in-nigeria/).

<sup>37</sup> En este punto, nos parecen muy acertadas las consideraciones de SOLANA: «El yihadismo alimenta relatos victimistas acerca del imperialismo occidental y sus nefastas consecuencias para los pueblos invadidos. Así, las agresiones se justifican por mor del intrusismo de las democracias liberales en países extranjeros. (...) *En lugar de intervenciones apresuradas y deslavazadas, deben plantearse estrategias que tengan en cuenta los diferentes ejes identitarios en los territorios en conflicto, la necesidad de reforzar la capacidad de los Estados y la participación de agentes locales durante todo el proceso*». SOLANA, J. «Prólogo», en Observatorio Internacional de Estudios sobre el Terrorismo (Ed.) *Anuario del terrorismo yihadista 2019* (Colectivo de Víctimas en el País Vasco: San Sebastián, 2020), disponible en: [www.observatorioterrorismo.com/wp-content/uploads/2020/02/anuarioterrorismoyihadista2019.pdf](http://www.observatorioterrorismo.com/wp-content/uploads/2020/02/anuarioterrorismoyihadista2019.pdf), p. 11.

<sup>38</sup> MORENO OCAMPO, L. *apud* RULLÁN, M. «El mundo es incapaz de juzgar la barbarie del Estado Islámico» *La Vanguardia* (27 de marzo de 2019), disponible en: [www.lavanguardia.com/vida/20190327/461293079426/el-mundo-es-incapaz-de-juzgar-la-barbarie-del-estado-islamico.html](http://www.lavanguardia.com/vida/20190327/461293079426/el-mundo-es-incapaz-de-juzgar-la-barbarie-del-estado-islamico.html).

*configuración*, como parte de la estrategia global de lucha contra el terrorismo. En este sentido, encontramos que el principal reto que debemos afrontar no es la falta de herramientas legales, sino la ausencia de voluntad política genuina por aplicarlas.

Este trabajo está dividido en tres partes, cada una de las cuales se compone de dos capítulos. La *Primera Parte* se consagra a un ejercicio de contextualización previa de la evolución del fenómeno terrorista desde finales del siglo XIX hasta nuestros días y de la respuesta de la comunidad internacional frente a esta amenaza, prestando especial atención al cambio de paradigma en materia de lucha contra el terrorismo que se produjo a raíz de los ataques del 11-S. Como mencionábamos antes, los ejemplos de terrorismo o, si se prefiere, de empleo del terror, se suceden a lo largo de la historia de la humanidad y en todos los ámbitos geográficos. Sin embargo, desde que el término fuera acuñado en la Francia revolucionaria del siglo XVIII, este fenómeno violento ha experimentado importantes transformaciones. Hoy en día, la comunidad internacional se ve confrontada con una nueva dimensión del terrorismo globalizado, que responde a unas motivaciones y se sirve de unos medios completamente distintos a los del terrorismo tradicional de corte etno-nacionalista o social-revolucionario. En consecuencia, hemos considerado oportuno comenzar nuestro trabajo con una aproximación histórico-conceptual al fenómeno terrorista y a algunos de los factores que dificultan su definición en la actualidad. Nuestra contextualización histórica persigue un doble objetivo: de una parte, hacer patente la gran capacidad de mutación y adaptación del terrorismo y, de otra, exponer las diferencias esenciales entre el «viejo» y el «nuevo» terrorismo, centrándonos, ante todo, en conocer y comprender las variables que caracterizan la última etapa del yihadismo global. Nos encontramos, como se podrá comprobar a lo largo de estas páginas, ante un fenómeno profundamente heterogéneo y multidimensional, por un lado, y un término políticamente sobrecargado y expuesto al abuso, por otro. Por ello, tras la revisión histórica, continuaremos con una segunda aproximación conceptual o si se prefiere, literal, a la noción de terrorismo, que busca arrojar algo de luz sobre el intricado atlas que componen las diferentes manifestaciones de este fenómeno violento, los elementos definitorios comunes a todas ellas y las diferentes formas de agruparlas o clasificarlas, siquiera para comenzar a entrever algunas de las complejidades que esconde. A partir de ahí, planteamos algunos factores que dificultan la conceptualización del terrorismo en el contexto actual, a saber: el debate en torno a las causas subyacentes del extremismo violento que potencian la radicalización; la tendencia a la expansión, tanto legal como jurisprudencial, de los delitos de terrorismo,

mediante la ampliación y la anticipación de la intervención penal; y el empleo de la lucha contra el terrorismo como pretexto para alimentar el racismo, la islamofobia y la discriminación. Como colofón, introducimos cinco casos de estudio o ejemplos representativos de incidentes terroristas a los que recurriremos, a lo largo de nuestro trabajo, para auditar la capacidad e idoneidad de emplear las vías de justicia penal internacional e instrumentos de cooperación mundial en asuntos penales propuestos en las partes segunda y tercera de la tesis para perseguir el espectro más amplio posible de formas y manifestaciones del terrorismo. Tras este primer acercamiento general a la cuestión, el capítulo 2 se concentra en explorar la evolución de la conceptualización y el tratamiento de las actividades terroristas en el ámbito que nos es propio, esto es: en el del Derecho internacional público. Siguiendo un orden cronológico, repasamos los esfuerzos de la comunidad internacional por definir el terrorismo, describiendo los intentos de definición o los elementos para una definición que figuran en los diversos acuerdos multilaterales con vocación de universalidad, y analizamos la incesante labor en materia de lucha contra el terrorismo desarrollada por los órganos competentes de las Naciones Unidas, fundamentalmente en el seno de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. Partiendo del análisis de los avances registrados en la labor tendente a articular una definición genérica de terrorismo, especialmente en las últimas décadas, para cerrar esta primera parte de la tesis, trataremos de identificar los elementos constitutivos del crimen de terrorismo en Derecho internacional, esto es: los elementos objetivo (*actus reus*), subjetivo (*mens rea*) e internacional.

La *Segunda Parte* de nuestro trabajo contiene un análisis jurídico crítico de los instrumentos y recursos que componen el marco jurídico universal antiterrorista y plantea la primera de las dos vías complementarias por las que los actos de terrorismo pueden entenderse como conductas proscritas en el ámbito internacional, posibilitando que los sospechosos sean llevados ante la justicia, esto es: la persecución de los actos de terrorismo como delitos definidos en los convenios sectoriales ante los tribunales nacionales. El capítulo 3 abre con una reseña que sirve de introducción a las partes segunda y tercera de la tesis, en la que ponemos de relieve la importancia del desarrollo de los instrumentos de cooperación mundial en asuntos penales y las respuestas de la justicia penal internacional frente a las nuevas tendencias del yihadismo global y clarificamos las principales diferencias entre los crímenes internacionales *stricto sensu* y el resto de los crímenes de naturaleza transnacional definidos en instrumentos convencionales. A continuación, ofrecemos una visión panorámica sobre los diecinueve convenios, convenciones y protocolos que componen el marco jurídico universal contra el terrorismo e identificamos las

principales obligaciones comunes que estos instrumentos imponen a los Estados parte. Este ejercicio descriptivo se ve complementado por una auditoría de la aplicabilidad de los instrumentos analizados a nuestros casos de estudio. Por último, este capítulo aborda las principales limitaciones e incoherencias de este régimen sectorial o fragmentario. Una vez definido el contenido y las limitaciones del marco jurídico mundial contra el terrorismo, mantenemos que la efectiva implementación de la obligación de extraditar o juzgar (*aut dedere aut judicare*) contemplada en la mayor parte de los instrumentos que lo conforman puede contribuir a la realización de dos objetivos fundamentales para la consolidación del Derecho internacional: el respeto y la protección de las garantías procesales y la lucha contra la impunidad. Con carácter previo, realizamos una breve aproximación a la figura de la extradición, haciendo hincapié en los derechos y garantías inherentes de esta institución y analizando los riesgos derivados de la exposición a procedimientos de entrega no oficiales, en particular en el contexto de la lucha antiterrorista. A continuación abordamos el origen histórico y la evolución del principio *aut dedere aut judicare*, las relaciones de jerarquía entre ambas alternativas, la relación entre este principio y la jurisdicción universal y el estatus de la obligación de extraditar o juzgar en Derecho internacional consuetudinario. Por último, examinamos con más detenimiento y por separado, el contenido y alcance de los dos elementos que componen el principio *aut dedere aut judicare*, esto es: la obligación de extraditar y la obligación de juzgar, prestando especial atención a los desafíos a los que se enfrenta la implementación de estas obligaciones en la práctica y ofreciendo algunas recomendaciones para mejorar su efectividad en el marco de la lucha contra el terrorismo.

La *Tercera Parte* de la tesis plantea una segunda vía de justicia penal para perseguir las actividades terroristas en el plano internacional, esto es: su caracterización como auténticos crímenes internacionales. En primer término, evaluaremos la viabilidad de perseguir los actos de terrorismo a través de la jurisdicción complementaria de la CPI cuando éstos satisfagan los elementos constitutivos de los crímenes de la competencia de la Corte, a saber: el crimen de genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión. A modo de introducción, esbozamos el origen y la evolución del Derecho penal internacional (DPI) para acercarnos a la noción de crimen internacional y tratar de identificar los elementos o rasgos característicos que elevan una conducta a esta categoría de crímenes, para seguidamente comprobar cuáles de ellos se dan en el caso del terrorismo. Tras evaluar la viabilidad de que los actos de terrorismo reúnan los elementos constitutivos de los crímenes enunciados en el artículo 5 del Estatuto de Roma, el capítulo 5

concluye con algunas observaciones específicas sobre la capacidad de la CPI para perseguir los crímenes del EIIL y Boko Haram. Por último, el capítulo 6 hace un llamamiento a todos los Estados a mostrar flexibilidad y redoblar sus esfuerzos para consensuar una definición de terrorismo en Derecho internacional y superar este vacío legal injustificable. En concreto, tras sistematizar los principales argumentos a favor de definir y criminalizar el terrorismo en Derecho internacional, planteamos las dos cuestiones controvertidas que siguen frustrando las negociaciones encaminadas a la adopción del Proyecto de Convenio general impulsado por la Asamblea General —a saber, la relativa a la calificación del uso de la fuerza por los pueblos titulares del denominado «derecho a la resistencia» contra la ocupación extranjera, la agresión, el colonialismo y la hegemonía, y la relativa a la aplicación o no del régimen jurídico internacional contra el terrorismo a los agentes del Estado, en particular a las fuerzas militares—, para acto seguido ofrecer una solución que entendemos coherente en el plano jurídico y razonable en el político. A partir de ahí, analizamos la posibilidad de establecer una jurisdicción internacional en materia de terrorismo y valoramos algunas de las propuestas avanzadas en los últimos años: la inclusión de los crímenes de terrorismo en el Estatuto de Roma, la propuesta rumano-española de establecer un tribunal internacional para juzgar delitos de terrorismo, o el establecimiento de un tribunal *ad hoc* para procesar los crímenes cometidos por el EIIL en Irak y Siria.

En último término, la investigación se completa con la formulación de unas conclusiones.

Para el desarrollo de este trabajo hemos utilizado una perspectiva integral y multidisciplinar y nos hemos servido de cuatro metodologías clásicas en el análisis del Derecho: la dogmática jurídica o investigación formal<sup>39</sup>, la investigación histórico-jurídica<sup>40</sup>, la investigación socio-jurídica<sup>41</sup> y la

---

<sup>39</sup> Entendida como aquella tipología de investigación jurídica que se encarga de estudiar a fondo las estructuras y las fuentes formales del Derecho objetivo, esencialmente, la legislación y la doctrina.

<sup>40</sup> Entendida como aquella tipología de investigación que persigue reconstruir un evento o un tema relevante para el Derecho, para intentar comprender nuestra realidad presente y proyectarnos al futuro.

<sup>41</sup> Entendida como aquella tipología de investigación que se ocupa del Derecho como hecho social, verificando el cumplimiento de las normas jurídicas en la realidad y abarca, asimismo, el estudio de la jurisprudencia y la costumbre.

investigación filosófico-jurídica<sup>42</sup>. En este sentido, es menester recordar que «un análisis profundo viene a demostrar que la voz del Derecho corresponde a cuatro aspectos básicos discernibles en cualquier momento de la vida jurídica: un aspecto normativo, o sea el ordenamiento y su respectiva disciplina, un doble aspecto fáctico, o sea el derecho en su efectividad social e histórica; y un aspecto axiológico referido al derecho como valor de justicia social»<sup>43</sup>.

Para su puesta en práctica se ha tenido acceso a la bibliografía citada a través de varias bibliotecas, entre ellas la Biblioteca de Ciencias Sociales *Gregori Maïans* de la Universidad de Valencia; la Biblioteca del *Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law* de Friburgo (Alemania), donde realicé una primera estancia de investigación con una beca Max Planck en 2017; la Biblioteca de la Universidad de Chile en Santiago (Chile), donde realicé una segunda estancia bajo la supervisión de la Profesora Myrna Villegas en 2018; las Bibliotecas de la Facultad de Derecho y del *Jacob-und-Wilhem-Grimm-Zentrum* de la *Humboldt Universität zu Berlin* (Alemania), donde realicé una tercera y última estancia en 2019, bajo la supervisión del Profesor Gerhard Werle, quien tuvo la amabilidad de darme acceso a su Biblioteca privada especializada en DPI, adscrita al *African-German Research Network for Transnational Criminal Justice*. Para la consulta de jurisprudencia de los tribunales internacionales y regionales se acudió a las páginas web oficiales de los mismos; mientras que las resoluciones de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales se extrajeron de bases de datos online. La consulta de bibliográfica de artículos se realizó, fundamentalmente, a través de *Heinonline*, *Dialnet* y *Google Académico*. Es menester destacar la contribución de la Profesora Consuelo Ramón Chornet, que ha dirigido y tutelado este trabajo con paciencia y dedicación, así como de las tres estancias de investigación mencionadas, que también han sido cruciales en el proceso de redacción de la tesis. Por último, pero no por ello menos importante, ha contribuido a mi formación y al desarrollo de la investigación la participación en diferentes congresos, jornadas y seminarios —en especial los organizados por en el marco

---

<sup>42</sup> Entendida como aquella tipología de investigación que tiene como tarea construir y formular criterios racionales para la valoración y crítica del Derecho positivo, así como de las instituciones, conceptos y sistemas derivados de éste. Siguiendo a DÍAZ GARCÍA: «la filosofía jurídica lo que se destaca es el ejercicio teórico-práctico de la crítica del derecho positivo y vigente y de sus dimensiones social e histórica en atención a su justificación o no, hecha precisamente desde el preeminente valor de la justicia». DÍAZ GARCÍA, E. *Curso de filosofía del Derecho* (Marcial Pons: Madrid, 1998) p. 185.

<sup>43</sup> TANTALEÁN ODAR, R. M. «Tipología de las investigaciones jurídicas» (2016) 13 (43) *Derecho y Cambio Social* 1-37, p. 2. En el mismo sentido: DÍAZ GARCÍA, *op. cit.*, p. 157; WITKER, J. *La investigación jurídica* (McGraw-Hill: México DF, 1995) pp. 2-3; PÉREZ LUÑO, A. E. *Teoría del Derecho—Una concepción de la experiencia jurídica* (Tecnos: Madrid, 2002) pp. 17-101.

del *Programa de Doctorado en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional* del Instituto de Derecho Humanos de la Universidad de Valencia en el que se inscribe la tesis—; así como la docencia en el *Departamento de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales «Adolfo Miaja de la Muela»* y el ejercicio profesional como abogada penalista.

· *Primera Parte* ·

LA EVOLUCIÓN DE LA AMENAZA TERRORISTA Y DE LA  
RESPUESTA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL  
FRENTE A ESTE FENÓMENO: CONTEXTUALIZACIÓN DE  
LA CUESTIÓN





## · CAPÍTULO 1 ·

# APROXIMACIÓN HISTÓRICO-CONCEPTUAL AL FENÓMENO TERRORISTA Y A LOS FACTORES QUE DIFICULTAN SU DEFINICIÓN

### 1.1 INTRODUCCIÓN

«Tell me what you think about terrorism, and I tell you who you are»<sup>44</sup>.

Como ya se ha indicado en la introducción, el objetivo fundamental de esta investigación es defender la necesidad de un cambio de paradigma en materia de lucha contra el terrorismo y auditar el papel que los instrumentos de cooperación mundial en asuntos penales y las respuestas de la justicia penal internacional podrían desempeñar como parte de la estrategia de la comunidad internacional para prevenir y combatir la amenaza del terrorismo global. Nuestro análisis del fenómeno terrorista va a ejecutarse, por tanto, desde un punto de vista predominantemente jurídico y, más específicamente, iusinternacionalista y iuspenalista, al centrarse nuestra reflexión, sobre todo, en el ámbito del DPI. Ahora bien, como ha advertido nuestra Directora de tesis «un análisis exclusiva o aun primordialmente jurídico del terrorismo supone un reduccionismo que limita en gran medida la posibilidad de llegar a conocerlo en profundidad»<sup>45</sup>. El terrorismo es, como adelantábamos, un fenómeno particularmente complejo, diverso y multidimensional, cuya adecuada comprensión requiere, en todo caso, un enfoque holístico y multidisciplinar que combine las perspectivas de la filosofía, la ciencia política, la sociología, la historia, la antropología, la psicología y, de especial importancia en lo que aquí nos ocupa, la ciencia jurídica<sup>46</sup>. Como todos los fenómenos de orden político, el terrorismo no existe fuera del contexto cultural e histórico que le da origen<sup>47</sup>. Así

---

<sup>44</sup> BOWYER BELL, J. *apud* SCHMID, A. P. «Introduction to terrorism» (Ponencia impartida en la conferencia: *AEGEE /COMT Conference Towards a European response to terrorism: national experiences and lessons for the Europe of 1992*, Universidad de Leiden, marzo de 1989).

<sup>45</sup> RAMÓN CHORNET, C. *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho internacional* (Tirant Lo Blanch: Valencia, 1993) p. 40.

<sup>46</sup> WRIGHT-NEVILLE, D. *Dictionary of terrorism* (Polity: Cambridge, 2010) p. ix.

<sup>47</sup> GONZÁLEZ CALLEJA, E. *El laboratorio del miedo. Una historia general del terrorismo* (Crítica: Barcelona, 2013) p. 5. Como ha señalado LAQUEUR, y compartimos: «Terrorism can be understood only in its historical development, not by facts and figures fed, more or less indiscriminately, into computers». LAQUEUR, W. *A history of terrorism* (Transaction Publishers: Nueva Jersey, 2016) p. 217.

pues, sin renunciar a centrarnos en la dimensión que nos es propia, resulta imposible abordar el debate jurídico-internacional en torno a la definición y el tratamiento de las actividades terroristas sin antes atender, aunque sea de modo panorámico e, inevitablemente, superficial —dado lo inabarcable del tema y de la bibliografía dedicada al mismo—, a su caracterización histórico-conceptual.

## 1.2 APROXIMACIÓN HISTÓRICA AL FENÓMENO TERRORISTA

«What proved so attractive was that terrorism had become a kind of philosophy through which to express frustration, resentment, and blind hatred, a kind of political expressionism which used bombs to express oneself, which watched delightedly the publicity given to resounding deeds and was absolutely willing to pay the price of life for having succeeded in forcing the recognition of one's existence on the normal strata of society»<sup>48</sup>.

Pese a lo que algunas grandes declaraciones efectuadas a principios del siglo XXI podrían hacernos pensar, los ataques perpetrados contra Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 no representan el «año 1» en lo que a la historia del terrorismo se refiere<sup>49</sup>. El terrorismo ni siquiera es, como algunos especialistas han sostenido, un fenómeno propio de la modernidad<sup>50</sup> —aunque sí es cierto que se desarrolló tremendamente con ella<sup>51</sup>. Los ejemplos de terrorismo o, si se prefiere, de empleo del terror, se suceden a lo largo de la

---

<sup>48</sup> ARENDT, H. *The origins of totalitarianism* (Brace and World: Nueva York, 1966) p. 332.

<sup>49</sup> WRIGHT-NEVILLE, *op. cit.*, p. xi. Sin embargo, como señala ALDAVE ORZAIZ, «la impresión de que aquel fatídico día supuso la entrada a una ‘nueva’ era en la que había que enfrentar un ‘nuevo’ enemigo —de gravedad y magnitud sin precedentes— se instaló en la mentalidad de la sociedad occidental de forma generalizada a la vez que difícilmente remediable». ALDAVE ORZAIZ, A. «La conceptualización y el tratamiento del terrorismo en Derecho internacional» (2017) integrado en el Proyecto *La guerra y sus justificaciones. Tendencias y problemas actuales*, disponible en: [www.ficp.es/wp-content/uploads/2018/01/Ana-Aldave-Orzaiz-La-conceptuaci%C3%B3n-y-el-tratamiento-del-terrorismo.pdf](http://www.ficp.es/wp-content/uploads/2018/01/Ana-Aldave-Orzaiz-La-conceptuaci%C3%B3n-y-el-tratamiento-del-terrorismo.pdf).

<sup>50</sup> Al parecer de HALLIDAY «el terrorismo como ideología y como instrumento de lucha es un fenómeno moderno, un producto del conflicto entre los Estados modernos y sus sociedades descontentas, y ha crecido en países desarrollados y del Tercer Mundo como parte de un modelo transnacional de compromiso político. Sus raíces se encuentran en la política laica moderna, y carece de una vinculación regional o cultural específica: es un instrumento, entre otros, de quienes aspiran a desafiar a los Estados y hacerse un día con el poder». HALLIDAY, F. «Terrorismo y perspectivas históricas: comprender y evitar el pasado» (2004) 10 *La Vanguardia Dossier* 14-32, p. 30.

<sup>51</sup> Como ha señalado ALCAIDE FERNÁNDEZ y tendremos oportunidad de constatar a lo largo de la presente tesis «la ‘realidad’ del terrorismo y de la lucha contra el terrorismo no son una novedad de nuestros días, pero sin duda presentan unas dimensiones muy novedosas en la actualidad». ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. «Terrorismo y Derecho internacional. Desarrollos normativos e institucionales tras el 11-S» (2017) 1 *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* 31-102, p. 32.

historia de la humanidad y en todos los ámbitos geográficos. Podría decirse, prácticamente, que «cada sociedad histórica, y en su seno cada cultura política, ha acuñado su propia forma de terrorismo»<sup>52</sup>.

En un artículo publicado a raíz de los atentados del 11-S<sup>53</sup>, David C. Rapoport, Profesor Emérito de la Universidad de California y editor fundador de la revista *Terrorism and Political Violence*, defendía el carácter cíclico de este fenómeno, argumentando que desde 1880 hasta la actualidad han existido cuatro grandes corrientes u «oleadas» —según la terminología empleada por el autor— de terrorismo subversivo, cada una con su propio *leitmotiv*: la anarquista, la anticolonial, la de nueva izquierda y la religiosa<sup>54</sup>.

La teoría de las «cuatro oleadas de terrorismo moderno»<sup>55</sup> ha tenido un impacto significativo sobre el estudio de este fenómeno, al postular un modelo generacional que nos permite vincular a un número considerable de organizaciones terroristas globales contemporáneas<sup>56</sup>, partiendo de sus

---

<sup>52</sup> GONZÁLEZ CALLEJA, *El laboratorio del miedo...*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>53</sup> RAPOPORT, D. C. «The fourth wave: September 11 in the history of terrorism» (2001) 100 (650) *Current History* 419-424. En este sentido: WALLS, E. «Waves of modern terrorism: examining the past and predicting the future» (Tesis de Master, Georgetown University, 2017), p. 3.

<sup>54</sup> Las cuatro oleadas de terrorismo moderno identificadas RAPOPORT se solapan, llegando a coincidir en algún caso, a las cinco etapas de la historia de la violencia política identificadas por nuestra Directora de tesis, a saber: (1) terrorismo institucional o de Estado, (2) terrorismo ideológico, (3) terrorismo nacionalista-independentista, (4) movimientos de liberación nacional —ciclo anticolonial; y (5) terrorismo contemporáneo —ciclo de «nueva izquierda» y ciclo religioso. RAMÓN CHORNET, *Terrorismo y respuesta de fuerza...*, *op. cit.*, pp. 36-37.

<sup>55</sup> Para un análisis en profundidad de la teoría de las cuatro oleadas de violencia terrorista propuesta por Rapoport, véase: RAPOPORT, D. C. «The four waves of rebel terror and September 11» (2002) 8 (1) *Anthropoetics—The Journal of Generative Anthropology* 1-19; *Id.*, «The four waves of modern terrorism» en Cronin, A. y Ludes, L. (Eds.), *Attaching terrorism: elements of a grand strategy* (Georgetown University Press: Washington DC, 2004) 46-73; *Id.* (Ed.) *Terrorism: critical concepts in political science* (Routledge: Nueva York, 2006); *Id.*, «Terrorism» en Kurtz, L. (Ed.) *Encyclopaedia of Violence, Peace & Conflict* (Academic Press: Cambridge, MA, 2008) 2087-2104; *Id.*, «The four waves of modern terror: international dimensions and consequences» en Hanhimäki, J. M. y Blumenau, B. (Eds.) *An international history of terrorism: western and non-western experiences* (Routledge: Londres, 2013) 282-310; *Id.*, «It's waves, not strains» (2015) 28 (2) *Terrorism and Political Violence* 1-8; *Id.*, «Terrorism as a global wave phenomenon: overview» en *Oxford Research Encyclopaedia of Politics* (septiembre de 2017), disponible en: [www.oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-299?rskey=efbCec&result=6](http://www.oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-299?rskey=efbCec&result=6).

<sup>56</sup> Al respecto, cabe puntualizar que si bien la teoría de Rapoport se centra en el período moderno —desde el siglo XIX hasta nuestros días—, la misma está fundamentada en un sólido análisis histórico del terrorismo que se remonta hasta el siglo I.

características compartidas en relación con la ideología, teología<sup>57</sup>, estrategia, tácticas y visión de futuro. Rapoport concibe estas oleadas como ciclos dinámicos, con una duración de unos 35 a 40 años cada uno de ellos<sup>58</sup>, de forma que los grupos pertenecientes a una misma «generación» se adaptan a las exigencias de su tiempo y son conscientes de las acciones de otros grupos coetáneos, con quienes comparten unos desarrollos tecnológicos (comunicaciones, armamento y logística) y una visión<sup>59</sup>.

Desde que fuera publicada, la tesis de Rapoport se ha convertido en una «piedra angular del estudio del terrorismo»<sup>60</sup>, un «lugar común» entre los estudiosos de la acción violenta colectiva<sup>61</sup>, y ha sido extensamente citada<sup>62</sup> y

---

<sup>57</sup> Rapoport comenzó a estudiar el fenómeno del terrorismo en la década de 1970. Mientras que la primera generación de expertos en terrorismo —Walter Laqueur, Alex Schmid, Martha Crenshaw y otros— abordaron el tema como un fenómeno puramente político, Rapoport fue uno de los primeros en defender que la religión es un componente esencial de la violencia terrorista. KAPLAN, J. «Waves of political terrorism» en *Oxford Research Encyclopaedia of Politics* (noviembre de 2016) disponible en: [www.oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-24](http://www.oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-24).

<sup>58</sup> Coincidentes con los ciclos generacionales de la vida humana pues, según el autor, «los sueños que inspiran a los padres pierden el atractivo para los hijos».

<sup>59</sup> La naturaleza cíclica del fenómeno terrorista ya había sido identificada con anterioridad por uno de los pioneros en el estudio del tema, Walter Laqueur, quien en su celebrada obra «A history of terrorism», publicada por primera vez en 1977, mantenía «terrorism frequently occurs in cyclical upsurges. (...) Once a terrorist organisation has failed to attain its objectives, the fighting spirit of a new generation is needed to rekindle the flame. Seen in this light, terrorism is concomitant of generational revolt». LAQUEUR, *A history of terrorism*, op. cit., p. 86. En el modelo propuesto por Rapoport, cada oleada tiene un acontecimiento desencadenante, tácticas y armas distintivas, y un declive gradual que culmina con el nacimiento de una nueva oleada (de forma que la muerte de una oleada y el nacimiento de la siguiente se superponen). En este sentido, no deja de ser posible que algunos grupos de la oleada anterior encuentren maneras de adaptarse y «sobrevivir» en la que sigue. Como explica GONZÁLEZ CALLEJA «se trata de demostrar que el terrorismo está condicionado en su dinámica interna por los grandes ciclos de la protesta revolucionaria o contrarrevolucionaria; que tienden a aparecer en los períodos de declive de estos ciclos generales de protesta, y que algunas manifestaciones de violencia terrorista han mostrado una notable capacidad de adaptación que les ha permitido superar esa fase de agotamiento y actuar como puente para ‘dar el salto’ a un nuevo ciclo de protesta». GONZÁLEZ CALLEJA, E. «Las oleadas históricas de violencia terrorista: una reconsideración» (2009) 24 *Revista de Psicología Social* 119-137, p. 123.

<sup>60</sup> KAPLAN, «Waves of political terrorism», op. cit. Para este autor «la teoría de Rapoport es elegante, simple, inclusiva y posee un alto grado de poder explicativo. En resumen, proporciona un buen modelo académico». *Id.*, «Terrorism’s fifth wave: a theory, a conundrum and a dilemma» (2008) 2 (2) *Perspectives of Terrorism* 12-24.

<sup>61</sup> GONZÁLEZ CALLEJA, *El laboratorio del miedo...*, op. cit., p. 6; NJUKI, J. «Ramming and stabbing: the 5<sup>th</sup> wave of modern terrorism?» (agosto de 2017) 20 *African Policy Institute Research Notes*, disponible en: [www.africapi.org/2017/wp-content/uploads/2017/08/Ramming-and-Stabbing-The-5th-Wave-of-Modern-Terrorism.pdf](http://www.africapi.org/2017/wp-content/uploads/2017/08/Ramming-and-Stabbing-The-5th-Wave-of-Modern-Terrorism.pdf).

debatida<sup>63</sup>. Aunque la división en cuatro oleadas resulte, en cierta forma, arbitraria<sup>64</sup>, el modelo orgánico y adaptable propuesto por Rapoport facilita la comprensión de la evolución del terrorismo moderno, justificando su atractivo académico. Es por ello por lo que hemos decidido recurrir a este para vertebrar nuestra aproximación histórica al fenómeno terrorista —si bien, como no podía ser de otro modo, nuestro análisis se complementará con las reflexiones de otros tantos estudiosos del tema. En última instancia, esta revisión histórica se justifica en la necesidad de evidenciar que la última fase del yihadismo, esto es, el salafismo en su versión más belicosa, constituye una amenaza terrorista de

---

<sup>62</sup> Véanse, por ejemplo: SMITH, P. J. «Fourth wave terrorism and the international system» (Tesis Doctoral, University of Hawaii at Manoa, 2005); KAPLAN, «Waves of political terrorism», *op. cit.*; *Id.*, «The fifth wave: the new tribalism?» (2007) 19 (4) *Terrorism and Political Violence* 545-570; *Id.*, «Terrorism's fifth wave...», *op. cit.*; *Id.*, *Terrorist groups and the new tribalism. Terrorism's fifth wave* (Routledge: Nueva York, 2010); GONZÁLEZ CALLEJA, *El laboratorio del miedo...*, *op. cit.*; *Id.*, «Las oleadas históricas de violencia terrorista...», *op. cit.*; RASLER, K. y THOMPSON, W. R. «Looking for waves of terrorism» (2009) 21 (1) *Terrorism and Political Violence* 28-41; WEINBERG, L. y EUBANK, W. «An end to the fourth wave of terrorism?» (2010) 33 (7) *Studies in Conflict and Terrorism* 594-602; ROSENFELD, J. E. (Ed.) *Terrorism, identity and legitimacy: the four waves theory and political violence* (Routledge: Nueva York, 2011); PARKER, T. y SITTER, N. (2015) «The four horsemen of terrorism: it's not waves, it's strains» 28 (2) *Terrorism and Political Violence* 197-216; CELSO, A. N. «The Islamic State and Boko Haram: fifth wave jihadist terror groups» (2015) 59 (2) *Orbis* 249-268; DE FINA, M. «Las cuatro oleadas terroristas (Parte I)» y «Las cuatro oleadas terroristas (Parte II)» *GLOB, Noticias y Análisis del Terrorismo Global* (18 de junio de 2015), disponible en: [www.mariodefina.com/glob/2015/6/18/las-cuatro-oleadas-terroristas-parte-i](http://www.mariodefina.com/glob/2015/6/18/las-cuatro-oleadas-terroristas-parte-i) y [www.mariodefina.com/glob/cuatro-oleadas-terroristas-parte-2](http://www.mariodefina.com/glob/cuatro-oleadas-terroristas-parte-2); SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, E. «¿Nos encontramos ante la quinta oleada de terrorismo internacional?» (2016) 1 *bie3: Boletín IEEE* 40-57; WALLS, *op. cit.*; NJUKI, *op. cit.*; HONIG, O. y YAHEL, I., «A fifth wave of terrorism? The emergence of terrorist semi-States» (2019) 31 (6) *Terrorism and Political Violence* 1210-1228; RADIL, S. M. y CASTAN PINOS, J. «Re-examining the four waves of modern terrorism: a territorial interpretation» (2019) *Studies in Conflict and Terrorism* 1-20.

<sup>63</sup> Por mencionar alguna de las principales críticas recibidas, KAPLAN opina que el modelo de Rapoport es convincente, pero algo estático, al no tener en cuenta la naturaleza «proteica» de algunos grupos terroristas. KAPLAN, «The fifth wave...», *op. cit.*, p. 546. Por otro lado, en un artículo publicado en 2015, PARKER y SITTER argumentaban que concebir las diferentes modalidades de terrorismo como «tensiones» o «cepas», en lugar de como «oleadas», captura mejor la realidad empírica de este fenómeno violento, así como la idea de que los grupos terroristas se emulan entre sí. Según estos autores: «Whereas the notion of waves suggests distinct iterations of terrorist violence driven by successive broad historical trends, the concept of strains and contagion emphasizes how terrorist groups draw on both contemporary and historical lessons in the development of their tactics, strategies, and goals». PARKER y SITTER, *op. cit.* p. 197. Aplicando este criterio, los autores son capaces de identificar cuatro «cepas» de terrorismo: la socialista, la nacionalista, la religiosa y la excluyente. Para HONIG y YAHEL, la principal carencia de la tesis de Rapoport es que enfatiza ciertos fenómenos pero ignora otros — como son, según sostienen, el terrorismo de derechas, el etno-nacionalista o aquel practicado por el crimen organizado—, pese a lo cual siguen considerándola tipología muy útil, por cuanto describe «the central aspects of every period of modern terrorism, and therefore can serve as a basis for predicting the evolving transformations of the terrorism phenomenon at the global level». HONIG y YAHEL, *op. cit.*, pp. 1210-1211. Más recientemente, RADIL y CASTAN PINOS partían de los postulados de Rapoport para demostrar que el territorio ha sido un elemento crucial para los grupos terroristas en todos los períodos históricos. RADIL y CASTAN PINOS, *op. cit.*

<sup>64</sup> WRIGHT-NEVILLE, *op. cit.*, p. xi.

dimensiones hasta ahora desconocidas: un desafío global que demanda una respuesta coordinada basada en la fuerza del Estado de Derecho. En este sentido, resulta fundamental que los Estados encuentren la forma de luchar eficazmente contra ese desafío sin arriesgar ni poner en entredicho los pilares básicos del Derecho internacional.

### 1.2.1 Del tiranicidio a la «propaganda por el hecho»

Etimológicamente, la palabra «terror» proviene del latín *terror* o *terroris*, sinónimo del vocablo griego *deimos*. En la mitología griega, Fobos (Miedo) y Deimos (Terror) eran los hijos de Ares, Dios de la guerra, y Afrodita, Diosa del amor. El concepto de terrorismo aparece estrechamente conectado a los grandes debates éticos de la historia: desde la Edad Antigua, los intelectuales han venido preguntándose si resulta legítimo acabar con la vida de un oponente político, y bajo qué circunstancias. Para muchos de los grandes pensadores, la resistencia violenta frente a un gobernante despótico no representa un crimen, sino un deber cívico<sup>65</sup>. Por ejemplo, algunos filósofos griegos justificaron el tiranicidio<sup>66</sup> y, ya en el Imperio Romano, Cicerón lo considerará una virtud, la acción más honrada que el pueblo puede emprender<sup>67</sup>. Por tanto, aunque las bases de lo que Laqueur denomina la «filosofía de la bomba» (*the philosophy of the bomb*)<sup>68</sup> emergerán, como veremos en seguida, a finales del siglo XIX, sus antecedentes preceden notablemente a la invención de la dinamita: desde los albores de la civilización, el terrorismo se ha justificado como medio para resistir a la tiranía. En palabras de Crenshaw «the necessity of killing the unjust ruler is a notion that lies at the heart of the modern justification of terrorism and that can be found in political treatises throughout the centuries»<sup>69</sup>.

Por lo general, los estudiosos de la historia del terrorismo sitúan las primeras manifestaciones de este fenómeno en el siglo I de nuestra era, cuando los *sicarii*, una facción particularmente virulenta y sectaria dentro del

---

<sup>65</sup> MAHAN, S. y GRISET, P.L. *Terrorism in perspective* (Sage Publications: Thousand Oaks, CA, 2008) p. 35.

<sup>66</sup> Platón y Aristóteles consideraban la tiranía como una desviación, una perversión, la peor forma de gobierno.

<sup>67</sup> CRENSHAW, M. *Terrorism in context* (The Pennsylvania State University Press: Philadelphia, PA, 2007) p. 29.

<sup>68</sup> LAQUEUR, *A history of terrorism, op. cit.*, pp. 21-78.

<sup>69</sup> CRENSHAW, *Terrorism in context, op. cit.*, p. 29.

movimiento nacionalista zelota<sup>70</sup>, recurrió al terrorismo para tratar de expulsar a los ocupantes romanos de Judea y atemorizar a sus colaboradores judíos<sup>71</sup>. Más adelante, entre los siglos X y XIII d.C., la secta separatista chií-ismaelita conocida como «los Asesinos» o nizaríes, consiguió hacerse con el control de varias fortalezas en las regiones de Siria e Irán haciendo uso de tácticas terroristas<sup>72</sup>. Estos precedentes constituyen, sin embargo, fenómenos aislados, sin continuidad en el tiempo.

El término «terrorismo» (*terrorisme*) fue acuñado en la Francia revolucionaria del siglo XVIII para referirse al sistema de intimidación y represión diseñado por el gobierno Jacobino de Robespierre para erradicar a los «enemigos» de la Revolución<sup>73</sup>. Así pues, la Revolución Francesa supuso la inauguración solemne del uso generalizado de la violencia política y la irrupción

---

<sup>70</sup> Movimiento fundado por Judas de Galileo en el siglo I d.C. que perseguía la independencia de Judea del Imperio romano, llegando a recurrir a la lucha armada.

<sup>71</sup> Los *sicarii* empleaban una daga (en latín, *sica*) oculta en sus túnicas para asesinar cuerpo a cuerpo a sus enemigos. Solían atacar en el mercado o en calles especialmente concurridas, lo que les permitía escapar con mayor facilidad y, al mismo tiempo, transmitir su «mensaje» de terror psicológico a una audiencia considerable. AULESTIA, K. *Historia general del terrorismo* (Santillana: Madrid, 2005) pp. 21-22. En el mismo sentido: HANHIMÄKI, J. M. y BLUMENAU, B. (Eds.) *An international history of terrorism: western and non-western experiences* (Routledge: Londres, 2013) p. 2; LAQUEUR, *A history of terrorism, op. cit.*, p. 6.

<sup>72</sup> Éstas incluían la infiltración en territorio enemigo y el asesinato selectivo y público de líderes rivales —en su mayoría, notables dirigentes suníes de la época—, incluso llegando a sacrificar sus propias vidas. Cuando el asesino nizarí abatía a su víctima, no hacía esfuerzo alguno por escapar ni esperaba rescate. Sobrevivir a una misión era entendido como una desgracia. Para un estudio detallado de la evolución y las justificaciones del terrorismo suicida, véase: REINARES NESTARES, F. «¿Qué hay detrás del terrorismo suicida?» (2004) 11 (5) *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*.

<sup>73</sup> Se estima que durante el Terror francés (*la Terreur*), período comprendido entre de septiembre de 1793 y la primavera de 1794, se ejecutó a unas 40.000 personas haciendo uso de la guillotina. SMITH, «Fourth wave terrorism...», *op. cit.*, pp. 8-10; YOUNG, R. «Defining terrorism: the evolution of terrorism as a legal concept in international law and its influence on definitions in domestic legislation» (2006) 29 *Boston College International and Comparative Law Review* 23-105, p. 28; STEPHENS, T. «International criminal law and the response to international terrorism» (2004) 27 (2) *University of New South Wales Law Journal* 454-481, p. 457. Como explica GONZÁLEZ CALLEJA, la confusión sobre la pretendida «modernidad» del terrorismo podría derivarse de la aparición tardía del término durante las convulsiones de la Revolución Francesa. GONZÁLEZ CALLEJA, *El laboratorio del miedo...*, *op. cit.*, pp. 7-8.



de los conceptos «terrorismo» y «terrorista» en el imaginario colectivo<sup>74</sup>. Desde entonces, el alcance de estos ha continuado fluctuando incesantemente<sup>75</sup>.

En la segunda mitad del siglo XIX, determinados cambios sustanciales en el orden político y social —fundamentalmente, la conformación del Estado liberal y de la sociedad de clases—, en concomitancia con el desarrollo de nuevos explosivos y la aparición de los medios de comunicación de masas, que transformarían la difusión y la percepción del acto violento para siempre, dieron lugar al nacimiento del terrorismo como estrategia política<sup>76</sup>. Como veremos a continuación, la «propaganda por el hecho» (*propaganda by the deed*) se convertirá en una pieza clave para la elaboración de la teoría anarquista y servirá para justificar la violencia individual y colectiva que emergerá de la misma<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> COLOMBO, A. «El terrorismo entre legalidad y legitimidad. El insostenible monopolio de los Estados sobre la noción de violencia ilegítima» en Campione, R. y Ruschi, F. (Coords.) *Guerra, Derecho y seguridad en las relaciones internacionales* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2017) 78-100, p. 79.

<sup>75</sup> Como describe STEPHENS: «in its original sense, terrorism was therefore inextricably linked to the notion of State-instigated terror unleashed on a State's own population as a mechanism of control. While retaining its core association with 'terror', the concept was later expanded to describe acts of violence by private citizens intended to intimidate other citizens, groups or States.» STEPHENS, *op. cit.*, p. 457. La percepción del terrorismo como instrumento de control estatal persistió hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Por ejemplo, durante los 19 años en los que se mantuvo en el poder, el canciller germano Otto von Bismarck utilizó al ejército para aterrorizar y neutralizar a la sociedad prusiana; en la primera mitad del siglo XX, la Alemania nazi expandió su dictadura de terror por Europa mientras el puño de acero de Stalin hacía lo propio en Rusia; y ya estallada la Segunda Guerra Mundial, los mandos militares aliados y alemanes involucraron deliberadamente a la población civil en los bombardeos estratégicos —que han pasado a la historia como «*terror bombings*». SAUL, B. *Defining terrorism in international law* (Oxford University Press: Nueva York, 2006) pp. 1-2.

<sup>76</sup> GONZÁLEZ CALLEJA, «Las oleadas históricas...», *op. cit.*, p. 123.

<sup>77</sup> FLEMING, M. «Propaganda by the deed: terrorism and anarchist theory in late nineteenth-century Europe» (1980) 4 (1) *Studies in Conflict and Terrorism* 1-23, p. 1. En el mismo sentido: GARRISON, A. H. «Defining terrorism: philosophy of the bomb, propaganda by deed and change through fear and violence» (2004) 17 (3) *Criminal Justice Studies* 259-279. Con frecuencia, el origen de esta noción se atribuye al anarquista napolitano Carlos Pisacane (1818-1857). HOFFMAN, B. *Historia del terrorismo* (Espasa Calpe, Madrid: 1999) p. 11; LAQUEUR, A. *History of terrorism, op. cit.*, p. 49; MAHAN y GRISET, *op. cit.*, p. 40. Este héroe del *Risorgimento* sostuvo que las «masas» están demasiado exhaustas al final de sus largas jornadas de trabajo para ponerse a leer folletos y escuchar discursos, por lo que únicamente a través de la acción violenta puede captarse su atención: «la propaganda es el resultado de los hechos, y no los hechos resultado de las ideas, y las personas no son libres cuando están educadas, sino educadas cuando sean libres». HOFFMAN, *Historia del terrorismo, op. cit.*, p. 11.

### 1.2.2 Terrorismo anarquista (1878-1919)

Laqueur identifica tres categorías bien diferenciadas de terrorismo sistemático que confluyen a finales del siglo XIX<sup>78</sup>: (1) revolucionarios rusos que luchan contra el gobierno autocrático entre 1878 y 1881, y nuevamente en los primeros años del siglo XX; (2) grupos nacionalistas radicales irlandeses, serbios, macedonios y armenios que usan el terrorismo en sus luchas por la autonomía y la independencia nacional; y (3) anarquistas que emplean la «propaganda por el hecho», particularmente en la década de 1890, en Francia, España, Italia y Estados Unidos<sup>79</sup>. Desde una perspectiva histórica, por mucho que difieran sus aspiraciones y el trasfondo político en el que operan, estas expresiones de terrorismo poseen un origen común: todas ellas aparecen conectadas al auge de la democracia y el nacionalismo<sup>80</sup>. Rapoport aglutina las tres categorías relacionadas en una primera oleada, cuyo común denominador es la ideología anarquista. Para el autor, la «oleada anarquista» representa la primera experiencia terrorista verdaderamente internacional de la historia<sup>81</sup>. Esta corriente nace en la Rusia de los zares en torno al año 1880, vinculada a la difusión del nihilismo y a la reclamación de derechos en sistemas imperiales que habían iniciado tímidos programas de reforma en la década anterior<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup> LAQUEUR, *A history of terrorism*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>79</sup> En Francia, la campaña violenta comenzó con las violencias secretas que estallaron en la población de Montceau-les-Mines en 1882 y comenzó su declive con el apuñalamiento del Presidente Carnot en 1894. En nuestro país, arrancó en 1893 con una serie de atentados contra figuras representativas del sistema político y terminó en 1897 con el asesinato del Presidente Cánovas del Castillo. En Italia, se inició con la represión del movimiento revolucionario campesino de los *fasci siciliani* y se clausuró tras el regicidio de Humberto I en 1900. Y, en Estados Unidos, se desarrolló entre los acontecimientos de Haymarket Square de Chicago de 1886 y el asesinato del Presidente McKinley en 1901. GONZÁLEZ CALLEJA, *El laboratorio del miedo...*, *op. cit.*, pp. 12-14.

<sup>80</sup> Las injusticias contra las que luchan estos grupos no son nuevas: desde mucho tiempo atrás, las minorías habían sido oprimidas, a las naciones se les había negado la independencia y los gobiernos autocráticos habían sido la tónica general. Pero a medida que las ideas de la Ilustración se fueron propagando y aumentó el atractivo del nacionalismo, condiciones que habían sido aceptadas durante siglos se volvieron intolerables. A propósito de los orígenes intelectuales del terrorismo europeo de finales del siglo XIX, véase: MILLER, M. A. «The intellectual origins of modern terrorism in Europe» en CRENSHAW, *Terrorism in context*, *op. cit.*, 27-62.

<sup>81</sup> RAPOPORT, «The four waves of modern terrorism», *op. cit.*, p. 47.

<sup>82</sup> Durante la segunda mitad del siglo XIX, la violencia resistencialista, secreta y de marcadas implicaciones religiosas anterior a la modernidad dejó paso a los primeros movimientos terroristas de alcance nacional: *narodniki* rusos, nacionalistas radicales irlandeses, macedonios, serbios o armenios y anarquistas partidarios de la «propaganda por el hecho». LAQUEUR, *A history of terrorism*, *op. cit.*, p. 43; GONZÁLEZ CALLEJA, «Las oleadas históricas...», *op. cit.*, p. 123. Para una visión más completa del terrorismo revolucionario ruso, véase: POMPER, P. «Russian revolutionary terrorism» en CRENSHAW, *Terrorism in context*, *op. cit.*, 63-104.

Diez años antes de que Naródnaya Volya («Voluntad del Pueblo») lograra asesinar al zar Alejandro II, Mijaíl Bakunin —uno de los padres del pensamiento anarquista— y Seguéi Néchayev —revolucionario nihilista y anarquista, líder de la organización Naródnaya Rasparava («Venganza del Pueblo»), considerado el primer terrorista de la historia— sentaron las bases ideológicas del terrorismo revolucionario ruso en su obra «El catecismo revolucionario» (1869)<sup>83</sup>. Según este documento: «El revolucionario es un hombre que ha sacrificado su vida. No tiene negocios ni asuntos personales, ni sentimientos ni ataduras; ni propiedades, ni siquiera un nombre. Todo en él está absorbido por un único interés, exclusivo. Un solo pensamiento, una única pasión: la Revolución»<sup>84</sup>. El catecismo no fue el único texto de ese estilo, pero sí el más representativo e influyente<sup>85</sup>: desde su publicación, se distribuyó por todo el mundo y sus postulados, que vienen a reafirmar la idea de que «el fin justifica los medios», han servido para fundamentar todo tipo de luchas terroristas hasta el día de hoy<sup>86</sup>.

El acontecimiento que inauguró la versión rusa de la «propaganda por el hecho» tuvo lugar el 24 de enero de 1878, cuando Vera Zasulich, una figura anarquista poco conocida, disparó e hirió al General Trepov, un comandante de la policía de San Petersburgo que había sido acusado de flagelar a presos políticos<sup>87</sup>. Durante el juicio, Zasulich, que nunca llegó a ser condenada, alegó «soy una terrorista, no una asesina». Un año después se constituyó la organización insignia de esta primera oleada, Naródnaya Volya<sup>88</sup>, fundada por intelectuales socialistas que se oponen a la autocracia en un contexto donde los panfletos, libros, reuniones y manifestaciones ya no son suficientes para movilizar a las masas: la revolución tradicional parece obsoleta y se precisa una

---

<sup>83</sup> SCANLAN, M. *Plotting terror: novelists and terrorists in contemporary fiction* (University Press of Virginia: Charlottesville, VA, 2001) p. 182.

<sup>84</sup> BAKUNIN, M. y NÉCHAYEV, S. *El catecismo revolucionario* (La Felguera Editores: Madrid, 2014) p. 3.

<sup>85</sup> LÓPEZ, C. «El catecismo revolucionario del primer terrorista moderno» *Eldiario.es* (30 de junio de 2006), disponible en: [www.eldiario.es/cultura/libros/catecismo-revolucionario-primer-terrorista-moderno\\_o\\_276472470.html](http://www.eldiario.es/cultura/libros/catecismo-revolucionario-primer-terrorista-moderno_o_276472470.html).

<sup>86</sup> Por ejemplo, el manual de entrenamiento elaborado por Osama bin Laden (*Military studies in the Jihad against the tyrants*) emula claramente al catecismo de Nechayev cuando subraya la importancia de aprender de las experiencias de los «aliados» y los «enemigos» por igual, y de transmitir este conocimiento a las generaciones terroristas venideras. RAPOPORT, *Terrorism: Critical concepts...*, *op. cit.*, p. 6; NJUKI, *op. cit.*

<sup>87</sup> RAPOPORT, «The four waves of rebel terror and September 11», *op. cit.*; LAQUEUR *A history of terrorism*, *op. cit.*, p. 31.

<sup>88</sup> Esta organización clandestina existió entre 1879 y 1881 y llegó a tener en torno a los 500 miembros, más de un cuarto de los cuales fueron mujeres. VETTER, H.J. y PERLSTEIN, G.R. *Perspectives on terrorism* (Brooks: Belmont, CA, 1991).

«nueva forma de comunicación». El terrorismo cubrió esta necesidad: nadie podía ignorarlo y la sucesión de atentados violentos acabó por generar la polarización necesaria para la revolución<sup>89</sup>. La campaña terrorista *naródniki* se diferencia, en este sentido, de los atentados anarquistas cometidos en el resto de Europa, en su mayoría perpetrados por individuos aislados inspirados en ideales poco claros: el terrorismo ruso fue, a la vez, síntoma de una profunda crisis en la sociedad y precursor del partido social-revolucionario<sup>90</sup>.

La experiencia rusa tuvo una influencia considerable sobre otros movimientos terroristas, contemporáneos y subsecuentes. Los avances en el ámbito de las comunicaciones<sup>91</sup> y el transporte<sup>92</sup> permitieron a los anarquistas rusos difundir su doctrina revolucionaria más allá de sus fronteras. Como resultado, entre 1880 y 1890, la ola populista-nihilista se extendió por todo el mundo: Europa occidental, los Balcanes, Asia y América, al punto que esta década llegó a ser bautizada como la «Edad de oro del asesinato» —monarcas, líderes absolutos, presidentes y ministros fueron abatidos, un detrás de otro, por asesinos que cruzaban fácilmente las fronteras internacionales<sup>93</sup>.

---

<sup>89</sup> Cabe notar, a este respecto, que *naródniki* no conciben el terrorismo como un fin en sí mismo, sino como una estrategia catalizadora de la revolución. Convencidos de que el régimen zarista es una perversión y de que la sociedad no podrá prosperar hasta que éste sea derrocado, se dedican a liquidar a figuras destacadas del gobierno, que incluyen a jefes de la policía, altos cargos gubernamentales, miembros de la familia real y, como mencionábamos, al propio zar Alejandro II. MAHAN y GRISSET, *op. cit.*, pp. 40-41. Además de perseguir la destrucción del gobierno, los revolucionarios rusos y los anarquistas europeos conciben el terrorismo como herramienta para proteger y vengar al pueblo. GARRISON «Defining terrorism: philosophy...», *op. cit.*, pp. 267-268. El escritor ruso Stepniak describe a estos revolucionarios como «noble, terrible, irresistibly fascinating, uniting the two sublimities of human grandeur, the martyr and the hero». STEPNIAK, S. *apud* RAPOPORT, «The four waves of rebel terror and September 11», *op. cit.*

<sup>90</sup> Aunque el fin de la organización llegó pronto (al ser la mayor parte de sus integrantes capturados y ahorcados), la semilla plantada por los *naródniki* acabaría por germinar en 1917, con la llegada de la Revolución Bolchevique. LAQUEUR, *A history of terrorism*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>91</sup> Los periódicos y telégrafos diarios facilitaron enormemente la difusión de noticias, permitiendo que un evento sucedido en un país fuera conocido en otros en el plazo de un día.

<sup>92</sup> El transporte masivo de personas a través del ferrocarril posibilitó la emigración y, como resultado, creó comunidades de la diáspora en el extranjero, que más tarde se convertirían en un actor clave en la política tanto de los países de destino como de los de origen.

<sup>93</sup> La gravedad de la situación llevó a los gobiernos más afectados a solicitar la implantación de mecanismos para la cooperación policial internacional que posibilitaran la mejora de los controles fronterizos. El Presidente Theodore Roosevelt incluso llegó a sugerir la adopción de un instrumento internacional que criminalizara esta tipología de actividades terroristas: «La anarquía es un crimen contra la raza humana en su conjunto, toda humanidad debería juntarse para luchar contra el anarquismo. Sus crímenes deberían convertirse en crímenes contra la ley de las naciones... incluidos en tratados suscritos por todas las potencias civilizadas». RAPOPORT, «The four waves of modern terrorism», *op. cit.*, pp. 50-52.

### 1.2.3 Terrorismo anticolonial: «la filosofía de la bomba» (1919-1965)

Rapoport identifica una segunda generación terrorista, a la que bautiza como oleada «anticolonial», que se extiende desde 1919 hasta mediados de la década de 1960, propiciada por un contexto político más favorable a la descolonización y al derecho de autodeterminación, y cuya máxima aspiración es la liberación nacional<sup>94</sup>.

La firma del Tratado de Versalles en 1919, que puso fin a la Primera Guerra Mundial y creó la Sociedad de Naciones, supuso la división de los imperios derrotados en la misma (fundamentalmente, Alemania y Turquía), desatando la esperanza anticolonial y actuando como catalizador de esta oleada<sup>95</sup>. Los movimientos anticolonialistas representan el éxito de la empresa terrorista, que se convierte en un instrumento de resistencia y conquista militar, decisivo en el establecimiento de nuevos Estados como Irlanda, Israel, Chipre y Argelia.

Aunque los terroristas rusos fueron los pioneros en el empleo sistemático de bombas, sería medio siglo más tarde, en 1930, cuando el revolucionario indio Bagwhati Charan daría sustento ideológico a esta estrategia en su manifiesto «La filosofía de la bomba», uno de los textos de referencia de esta segunda oleada<sup>96</sup>. El nacionalismo y el deseo de independencia del gobierno colonial habían ocupado un lugar central en las reivindicaciones sociales, económicas, políticas y religiosas del pueblo indio desde el comienzo del mandato británico en 1857. El movimiento antibritánico estaba dividido en lo relativo al empleo de

---

<sup>94</sup> Pese a la presencia de este eje vertebrador, las características de esta segunda corriente son mucho más complejas, al punto que González Calleja opta por dividirla en dos etapas: una primera fase, hasta 1945, «subsidiaria de proyectos revolucionarios o contrarrevolucionarios vinculados con la crisis del liberalismo y la exacerbación de los nacionalismos europeos entre las dos guerras mundiales», y una segunda, tras la Segunda Guerra Mundial, donde prevalecen «los movimientos tercermundistas de independencia o de liberación frente al dominio colonial occidental». GONZÁLEZ CALLEJA, «Las oleadas históricas...», *op. cit.*, pp. 126-128.

<sup>95</sup> Los Estados vencedores emplearon el *principio de autodeterminación* para fundamentar la división de los imperios de los perdedores. Sobre las colonias no europeas de estos imperios, cuya independencia inmediata no se consideraba factible, se establecieron «mandatos» de la Sociedad de Naciones, administrados directamente por los poderes vencedores —hasta el momento en que estos territorios estuvieran preparados para autogestionarse. Ahora bien, al articular la autodeterminación, consciente o inconscientemente, los Estados vencedores cuestionaron la legitimidad de sus propios imperios. RAPOPORT, «The four waves of modern terrorism», *op. cit.*, pp. 52-56; *Id.*, «The four waves of rebel terror and September 11», *op. cit.*; PIERNAS LÓPEZ, J. J. «100 años de libre determinación de los pueblos. La evolución del principio» (2016) 32 *Anuario Español de Derecho Internacional* 259-295. Para un análisis detallado de la gestación y el desarrollo del derecho de libre determinación, véase: SOROETA LICERAS, J. «El derecho de los pueblos sometidos a dominación colonial y/u ocupación extranjera a vivir en seguridad y a su libre determinación» en Faleh Pérez, C. y Villán Durán, C. (Dir.) *El derecho humano a la paz y la (in)seguridad humana. Contribuciones atlánticas* (Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Velasco Ediciones: Oviedo, 2017) 59-76.

<sup>96</sup> MAHAN y GRISET, *op. cit.*, pp. 41-42.

la violencia: de una parte, Mahatma Gandhi y sus seguidores abogaban por la resistencia pacífica al poder colonial. Frente a ello, Charan y sus compañeros de la Hindustan Socialist Republican Association (HSRA)<sup>97</sup> argumentan que el terrorismo es un componente necesario e ineludible de la revolución: «terrorism is not the complete revolution, and the revolution is not complete without terrorism»<sup>98</sup>.

La Segunda Guerra Mundial no hizo sino reforzar y extender las implicaciones de Versalles: una vez más, los vencedores abocaron a los vencidos a abandonar sus imperios<sup>99</sup>, esta vez sin establecer mandatos. Pero no solo eso, los vencedores también comenzaron a liquidar sus propios imperios<sup>100</sup>, muestra de un creciente compromiso con el principio de autodeterminación<sup>101</sup>. Las principales campañas terroristas de esta segunda oleada se libran en territorios cuyas coyunturas políticas hacen que el repliegue del poder colonial se presente como una opción menos atractiva<sup>102</sup>. En esto enclaves, asistimos a una especie de círculo vicioso entre violencia y contra-violencia entre los movimientos de liberación nacional y las potencias coloniales<sup>103</sup>. El caso argelino resulta particularmente representativo: allí como en ninguna parte, Francia se resistía a un proceso de descolonización ya imparable. En 1954, el Front de Libération

---

<sup>97</sup> Organización revolucionaria establecida en 1928 en Nueva Delhi.

<sup>98</sup> La obra de Charan insiste en que la clase obrera debe desempeñar un papel protagonista en el desarrollo de la revolución, y, sin embargo, nos dirá, hasta el momento, trabajadores y campesinos han permanecido «pasivos, ignorantes y sin voz», precisando que las juventudes radicales nacionalistas, idealistas e incansables, actúen como vanguardias de la sublevación. Ésta es la misión histórica que les ha sido encomendada: más que la «propaganda por el hecho», la juventud india debe llevar a cabo la «propaganda por la muerte». MAJUMDAR, M. «What the 'revolutionary terrorism' of Bhagat Singh really means» *The Indian Express* (2 de mayo de 2016), disponible en: [www.indianexpress.com/article/explained/bhagat-singh-revolutionary-terrorist-delhi-university-2779711/#ifrndnloc](http://www.indianexpress.com/article/explained/bhagat-singh-revolutionary-terrorist-delhi-university-2779711/#ifrndnloc).

<sup>99</sup> Como son los casos de Manchuria, Corea, Etiopía y Libia, entre otros tantos.

<sup>100</sup> Por ejemplo, los casos de India, Pakistán, Birmania, Ceilán, Túnez, Egipto, Marruecos, Filipinas, Ghana o Nigeria.

<sup>101</sup> Estados Unidos, que se establece como la principal potencia occidental tras el fin del conflicto, lidera la campaña por la disolución de los grandes imperios coloniales. Tras el estallido de la Guerra Fría, el bloque soviético se muestra dispuesto a prestar su apoyo a cualquier movimiento subversivo, alimentando todavía más este clima propicio a la liberación.

<sup>102</sup> Por ejemplo, judíos y árabes tienen visiones dramáticamente opuestas sobre las implicaciones del fin del dominio británico en Palestina. El significativo número de población europea residente en Argelia no desea que los franceses abandonen el poder, al igual que gran parte de Irlanda del Norte desea seguir siendo británica. En Chipre, la población turca no desea ser sometida a dominio griego, si bien los británicos desean mantener este enclave como base para sus operaciones en Oriente Medio. RAPOPORT, «The four waves of modern terrorism», *op. cit.*, p. 53.

<sup>103</sup> BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍEZ, E. «El Derecho internacional frente al terrorismo» en *Terrorismo internacional: enfoques y percepciones* (Monografías del CESEDEN, n. 79; Madrid, mayo de 2005) p. 49.

Nationale (FNL) llamó a sus compatriotas a tomar las armas<sup>104</sup>. Según describe Aulestia, el FLN «hizo uso del terrorismo para eliminar físicamente a los peones de la colonización, amedrentar a la propia población autóctona y erosionar a aquellas organizaciones que competían en su misma área de influencia»<sup>105</sup>.

Como ilustra este ejemplo, los protagonistas de este ciclo terrorista son partidos de carácter revolucionario que optan por conducir un combate asimétrico bajo el paradigma de la «guerra prolongada» —que posteriormente adoptó Mao Zedong y que a partir de los años 70 sería reformulada en la técnica latinoamericana del «foco guerrillero»<sup>106</sup>. Las tácticas terroristas varían con respecto al ciclo anterior: disminuyen los atracos a los bancos y los asesinatos de figuras prominentes, poniéndose en práctica la estrategia de la guerrilla (*hit-and-run*), que se utiliza para atacar a los poderes coloniales (sobre todo, a los cuerpos de policía y militares) en Argelia, Birmania, Ceilán, Ghana, India, Marruecos, Pakistán, Filipinas y Túnez<sup>107</sup>.

A medida que las causas anticolonialistas fueron ganando simpatizantes y reconociéndose como legítimas, las organizaciones de este ciclo entendieron la necesidad de desmarcarse del apelativo «terrorista» —que había ido acumulado considerables connotaciones peyorativas y lastres políticos— y lo sustituyeron por el de «luchadores por la libertad» (en otras palabras: revolucionarios que se

---

<sup>104</sup> Las acciones de esta organización se fundamentan, especialmente, en los escritos de sus integrantes y principal ideólogo político: Frantz Fanon. MAHAN y GRISET, *op. cit.*, p. 42. La vida y obras de este psiquiatra y filósofo martiniqués, especialmente «Los condenados de la tierra» (1961), han inspirado e incitado movimientos de liberación nacional anticolonial durante décadas, y se convertirían en una de las principales referencias sobre las que se construiría la denominada «teoría postcolonial». En este sentido, véase: CHERKI, A. *Frantz Fanon. Portrait* (Seuil: Paris, 2000). La «teoría poscolonial» constituye un campo de estudio relativamente reciente que centra su interés en las culturas y pueblos afectados por el dominio colonial desde el momento de su colonización hasta el presente. Se trata de un posicionamiento teórico multidisciplinar que desde diversas perspectivas —posestructuralismo, deconstrucción, materialismo histórico, teorías feministas— trata de «subvertir la perspectiva colonizadora y generadora de estereotipos de los occidentales mediante la revisión y el análisis crítico de la formación de conocimiento sobre las colonias y las interpretaciones de la relación colonial». MACHUCA PRIETO, F. «¿Qué es el poscolonialismo? (I)» (*Líneas de fuga*, 25 de febrero de 2014), disponible en: [www.lineasdefugablog.wordpress.com/2014/02/25/que-es-el-poscolonialismo-i/](http://www.lineasdefugablog.wordpress.com/2014/02/25/que-es-el-poscolonialismo-i/).

<sup>105</sup> AULESTIA, *op. cit.*, p. 147. La guerra de Argelia no fue, por tanto, una simple guerra de liberación, fue también un conflicto civil que enfrentó a los argelinos entre sí: entre 1956 y 1962, se registraron episodios de extrema brutalidad en ambos bandos.

<sup>106</sup> GONZÁLEZ CALLEJA, *El laboratorio del miedo...*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>107</sup> RAPOPORT, «The four waves of modern terrorism», *op. cit.*, p. 54.

enfrentan a la opresión gubernamental)<sup>108</sup>. Será, por tanto, durante el transcurso de esta segunda corriente de terrorismo subversivo, cuando se inaugure el debate en torno a la calificación jurídica del uso de la fuerza en ejercicio del derecho a la libre determinación, cuestión denominada, precisamente, de los «luchadores por la libertad» que, como veremos más adelante, prácticamente un siglo después sigue siendo el nudo gordiano que imposibilita el consenso sobre la definición del terrorismo. Como acertadamente apuntan Bermejo García y López-Jacoiste Díez: «Durante este período, propiciado, es cierto, por la forma utilizada en el desarrollo de muchos conflictos coloniales, hubo cierta confusión a la hora de considerar qué podía ser ‘terrorismo’ y qué era luchar por la libertad, de forma que muchos actos terroristas, y por lo tanto personas terroristas, pasaron a ser considerados como actos heroicos para conseguir la libertad, y sus autores eran por lo tanto ‘combatientes de la libertad’. Hoy en día, *no cabe duda de que esta confusión es en gran parte responsable de que no tengamos a nivel internacional una definición generalmente aceptada de terrorismo*, generando así graves lagunas en el ámbito del Derecho internacional a la hora de adoptar determinadas medidas para poder defenderse de esta lacra»<sup>109</sup>.

#### 1.2.4 Terrorismo revolucionario de «nueva izquierda» (1965-1979)

Durante los años 50 y principios de los 60, el terrorismo parece prácticamente olvidado, cediendo terreno a los movimientos guerrilleros, que proliferan en Asia, África y Latinoamérica<sup>110</sup>. Aunque ambas tácticas se sustentan en el recurso a la violencia, la «guerra de guerrillas» y el terrorismo siguen patrones bien diferenciados: la guerrilla «pretende alcanzar sus objetivos políticos y militares directamente a través de la violencia»<sup>111</sup> y, por eso, deposita sus esperanzas en los efectos físicos de la misma. En cambio, el terrorismo no

---

<sup>108</sup> Conscientes del poder de estigmatización del término, los Estados también comenzaron a instrumentalizarlo, calificando todo tipo de oposición violenta como terrorismo. A su vez, el miedo a ser tachados de partidistas hizo que los medios de comunicación se negaran a utilizar estos términos de manera consistente (identificando a los mismos individuos, indistintamente, como terroristas, guerrilleros, revolucionarios o soldados), corrompiendo todavía más el lenguaje.

<sup>109</sup> BERMEJO GARCÍA y LÓPEZ-JACOISTE DÍEZ, «El Derecho internacional frente al terrorismo», *op. cit.*, pp. 49-50 [el énfasis es nuestro]. En el mismo sentido: BERMEJO GARCÍA, R. «Las denominadas nuevas tendencias en la lucha contra el terrorismo internacional: el caso del Estado Islámico» (2017) 33 *Anuario Español de Derecho Internacional* 9-67, p. 10.

<sup>110</sup> LAQUEUR, *A history of terrorism*, *op. cit.*, p. 178.

<sup>111</sup> MESSELKEN, D. «Terrorism and guerrilla warfare—A comparative essay» en Meggle, G. (Ed.) *Ethics of terrorism & counter-terrorism* (Ontos Verlag: Heusenstamm, 2005) p. 60.



consume sus objetivos a través de la violencia directa, sino indirectamente, por medio de la intimidación<sup>112</sup>. Como dirá Wödermann: «La guerrilla busca ocupar un territorio determinado, los terroristas buscan ocupar el pensamiento»<sup>113</sup>. A nivel operacional, la guerra de guerrillas se asemeja a una estrategia militar clásica: los guerrilleros suelen agruparse en unidades armadas que actúan abiertamente, tratan de conquistar y retener territorio, no evitan enfrentarse al enemigo en el campo de batalla, y administran los territorios y la población bajo su dominio<sup>114</sup>. El éxito de la guerrilla se basa, por tanto, en la participación de las masas, rechazándose la idea de que un grupo reducido de personas pueda constituirse como agente del cambio y la revolución.

La guerra de guerrillas experimentó una abrupta recesión a finales de los años 60, consecuencia del fracaso de la campaña de Ernesto «Che» Guevara en Bolivia, que evidenció que el campo no era el único entorno con potencial revolucionario, propiciando la aparición de una nueva generación terrorista. Conscientes de que la estrategia que había funcionado en China (y Cuba) no tendría éxito en países donde la mayor parte de la población residía en las ciudades, los terroristas latinoamericanos desarrollarán la doctrina la «guerrilla urbana», cuya meta es desencadenar una espiral de *acción-reacción-acción* armada que desemboque en la insurrección popular y la revolución<sup>115</sup>.

Del mismo modo que la pérdida de legitimidad de los imperios coloniales europeos alentó el segundo ciclo terrorista, los conflictos antiimperialistas de Cuba y Vietnam, así como la pugna ideológica entre la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y China, coadyuvaron a la expansión de esta tercera oleada<sup>116</sup>, que se prolonga desde mediados de los 60 hasta principios de los 80, en la que la violencia terrorista se pone al servicio de la revolución social

---

<sup>112</sup> A propósito de las diferencias entre el terrorismo y la guerrilla, véanse: *Ibid.*; LARSON, J. «La guerrilla en América Latina. ¿Terrorismo o guerra popular?» (1977) *7 Papers: Revista de Sociología* 91-112; WALDMANN, P. «Terrorismo y guerrilla: la violencia organizada contra el Estado en Europa y América Latina. Un análisis comparativo» (1992) *Estudios Internacionales* 275-313; SCHMID, A. P. «Terrorism—The definitional problem» (2004) *36 Case Western Reserve Journal of International Law* 375-382.

<sup>113</sup> WÖRDEMANN, F. «Mobilität, Technik und Kommunikation als Strukturelemente des Terrorismus» en Funke, M. (Ed.) *Terrorismus. Untersuchungen zur Struktur und Strategie revolutionärer Gewaltpolitik* (Athenäum-Verlag: Düsseldorf, 1977) p.145.

<sup>114</sup> HOFFMAN, B. *Inside terrorism* (Indigo: Londres, 2007) p. 41. La guerra de guerrillas se concibe como un proceso que se origina a partir de un núcleo revolucionario que aparece en algún lugar remoto del país, que va adquiriendo fuerza y propagándose gradualmente hasta que, en una fase final, este movimiento rural «envuelve» a las ciudades, tal y como sucedió en China. LAQUEUR, *A history of terrorism, op. cit.*, pp. 178-179.

<sup>115</sup> GONZÁLEZ CALLEJA, *El laboratorio del miedo...*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 7.

y la autoafirmación nacional<sup>117</sup>. Esta nueva corriente de terrorismo sistémico urbano se da en muchos países y adopta diferentes formatos, que Laqueur agrupa en tres categorías básicas: (1) terrorismo Latinoamericano —que marcará las tendencias de este ciclo y constituirá, en muchos aspectos, un fenómeno *sui generis*<sup>118</sup>; (2) terrorismo de corte separatista-nacionalista como el de la provincia histórica de Úlster (Irlanda), Oriente Medio, Canadá o España; y (3) terrorismo de «nueva izquierda» en Norteamérica, Europa Occidental y Japón<sup>119</sup>.

La Guerra de Vietnam (1955-1975) será uno de los detonantes de esta tercera oleada. El triunfo de la guerrilla norvietnamita sobre el avanzado armamento del Goliat norteamericano evidenció la vulnerabilidad de la «máquina» occidental y, al mismo tiempo, suscitó un importante sentimiento de ambivalencia hacia el valor del *sistema*, particularmente entre la juventud occidental<sup>120</sup>. Tras la agitación de mayo de 1968, emergió en los países occidentales un catálogo reivindicativo que vertebró su protesta en torno a movimientos sectoriales (pacifistas, ecologistas, antinucleares, feministas, integristas, etc.), no necesariamente centrados en el ámbito nacional y relativamente independientes de las grandes opciones políticas. Influenciados por los Sóviets rusos, grupos como los Weather Underground americanos, la

---

<sup>117</sup> La mayor parte de los grupos pertenecientes a esta oleada de terrorismo desestabilizador aparecen a finales de la década de 1970, en el seno de minorías activistas juveniles cercanas a la Universidad, influenciadas por una serie de factores: la ventajas que les reportan el fácil acceso a armas y la disposición de sistemas de comunicación más sofisticados; unas relaciones internacionales cada vez más estables, tras haberse sobrepasado el momento crucial de la Guerra Fría; la generalización de la sociedad del bienestar y la implantación de pautas de consumo de masas; y la combinación entre la consolidación de las libertades en las democracias occidentales y la aguda crisis ideológica del marxismo, que favorecieron el auge cultural del inconformismo. GONZÁLEZ CALLEJA, «Las oleadas históricas...», *op. cit.*, p. 131.

<sup>118</sup> Determinados autores consideran que los movimientos revolucionarios de América Latina, que se solapan temporalmente con el ciclo de «nueva izquierda», constituyeron una oleada de violencia política diferenciada que comenzó en 1959 con el triunfo de la Revolución cubana y terminó a mediados de los noventa con la firma de los acuerdos de paz de El Salvador (1992) y Guatemala (1996), incluyendo dentro de ésta tanto a los movimientos revolucionarios rurales como a los urbanos. Para un análisis pormenorizado de esta cuestión, véase: MARTÍN ÁLVAREZ, A. y REY TRISTÁN, E. «La oleada revolucionaria latinoamericana contemporánea, 1959-1996. Definición, caracterización y algunas claves para su análisis» (2012) 9 *Revista Electrónica de la Asociación Española de Americanistas*, disponible en: [www.revistas.um.es/navegamerica](http://www.revistas.um.es/navegamerica).

<sup>119</sup> LAQUEUR, *A history of terrorism*, *op. cit.*, p. 175.

<sup>120</sup> Los avances tecnológicos en materia de comunicaciones posibilitaron que las expresiones de oposición a la guerra y al país que la persiguió (Estados Unidos) se extendieran rápidamente, engendrando un sentimiento popular anti-estadounidense a nivel global. En el contexto de la Guerra Fría, el bloque soviético aprovechó esta coyuntura para difundir una imagen de la superpotencia norteamericana como agente de guerra desenfrenado y, a su vez, vincular al movimiento comunista con la «paz». RAPOPORT, «The four waves of modern terrorism», *op. cit.*, p. 56; *Id.*, «The four waves of rebel terror and September 11», *op. cit.*

Rote-Armee-Fraktion (RAF) alemana<sup>121</sup>, las Brigate Rosse italianas<sup>122</sup>, el Ejército Rojo japonés y la Action Directe francesa, emprendieron una lucha quijotesca para derribar el capitalismo de las prósperas democracias industrializadas, percibiéndose a sí mismos como «vanguardistas para las masas oprimidas del Tercer Mundo»<sup>123</sup>. Paralelamente, este radicalismo se combinó con nacionalismos de corte separatista dando fruto a bandas como Euskadi Ta Askatasuna (ETA)<sup>124</sup>, el Fronte di Liberazione Naziunale Corsu, el Ejército Secreto Armenio para la Liberación de Armenia o el Irish Republican Army (IRA)<sup>125</sup>.

Tras el fin del conflicto de Vietnam en 1975, la Organización para la Liberación de Palestina (OPL) reemplazó al Vietcong como referente heroico. Establecida tras el colapso de tres ejércitos árabes, su misma existencia era prueba de que el terrorismo ofrecía mejores resultados que las fuerzas armadas convencionales<sup>126</sup>.

A diferencia de los grupos de la oleada anticolonial, que emplean el terrorismo como un elemento táctico dentro su estrategia de rebelión, los movimientos de nueva izquierda otorgan a esta forma de violencia un valor estratégico central y casi exclusivo. Por lo general, las organizaciones de esta oleada, incluso las más consolidadas —como los Tupamaros, Ação Libertadora Nacional, las Panteras Negras o los Weatherman—, tuvieron un tamaño reducido y no recibieron apoyo público significativo, lo que explica su repentino

---

<sup>121</sup> Para una visión más completa sobre la Baader-Meinhof y otros movimientos terroristas activos en la Alemania Occidental, véase: MERKL, P. «West German left-wing terrorism» en CRENSHAW, *Terrorism in context, op. cit.*, 160-210.

<sup>122</sup> Para una aproximación al terrorismo italiano de izquierda, véase: DELLA PORTA, D. «Left-wing terrorism in Italy» en CRENSHAW, *Terrorism in context, op. cit.*, 105-159.

<sup>123</sup> RAPOPORT, «The four waves of modern terrorism», *op. cit.*, p. 56.

<sup>124</sup> A propósito de la evolución del terrorismo en nuestro país, véase: BRUNI, L. y GIACOPUCCI, G. *ETA: historia política de una lucha armada* (Txalaparta: Tafalla, 1992); GIACOPUCCI, G. *ETA: historia política de una lucha armada. 2ª parte* (Txalaparta: Tafalla, 2006); SÁNCHEZ-CUENCA, I. *ETA contra el Estado: las estrategias del terrorismo* (Tusquets Editor: Barcelona, 2001); CASANOVA, I. *ETA, 1958-2008: medio siglo de historia* (Txalaparta: Tafalla, 2007); AVILÉS FARRÉ, J. *El terrorismo en España: de ETA a Al-Qaeda* (Arco Libros: Madrid: 2010); REINARES NESTARES, F. «Terrorismo: de ETA a la yihad» en González Hernández, E., Rubio Núñez, R. (Coord.) y Pendás García, B. (Dir.) *España constitucional (1978-2018)* (vol. 4, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid, 2018).

<sup>125</sup> A propósito, véase: SÁNCHEZ-CUENCA, I. «The dynamics of nationalist terrorism: ETA and the IRA» (2007) 19 (3) *Terrorism and Political Violence* 289-306.

<sup>126</sup> La posición insigne de la OPL fue reforzada por tres poderosas circunstancias que contribuyeron a su ensalzamiento: Israel, su principal enemigo, era parte integrante de occidente; recibió notable apoyo soviético; y facilitó campos de entrenamiento para terroristas de múltiples nacionalidades en el Líbano. RAPOPORT, «The four waves of rebel terror and September 11», *op. cit.*

colapso y desaparición<sup>127</sup>. Pero, indudablemente, la faceta más distintiva del terrorismo de las décadas de 1960 y 1970, en contraposición al terrorismo de generaciones anteriores, es su orientación izquierdista<sup>128</sup> o, en cualquier caso, el empleo de fraseología de izquierdas en sus llamamientos y manifiestos<sup>129</sup>. Otra diferencia fundamental respecto de los ciclos anteriores es la injerencia de potencias extranjeras que, directa o indirectamente, prestan apoyo y cobijo a los grupos terroristas: comandos palestinos operan en Paraguay y Francia, japoneses en Kuwait, Israel y Países Bajos, alemanes en Suiza o Uganda<sup>130</sup>; Irán presta apoyo a Hezbolá, Libia a Abu Nidal, e Irak, Cuba, Sudán, Argelia y Yemen proporcionan campos de entrenamiento, así como apoyo económico y político, a grupos terroristas de todo el mundo<sup>131</sup>.

A lo largo de las tres últimas décadas del siglo XX, los grupos terroristas desarrollaron una extensa red de vínculos bilaterales<sup>132</sup>. Aunque éstos fueron, por lo general, parciales y esporádicos, marcaron el comienzo de la llamada «globalización» del terrorismo. Como apunta Garrison, durante este período, que comprende el ciclo de «nueva izquierda»: «Terrorism was no longer limited to geographic regions, with specific goals and objectives based on specific geographic issues. Terrorism became transnational»<sup>133</sup>. A nivel táctico, esta oleada se caracteriza por la elección de blancos mediáticos, como el secuestro de aeronaves (700 secuestros en tres décadas) y personas<sup>134</sup> (409 secuestros involucrando a 951 rehenes de 1968 a 1982)<sup>135</sup>. Se recuperó, asimismo, la

---

<sup>127</sup> LAQUEUR, *A history of terrorism*, *op. cit.*, p. 218.

<sup>128</sup> En el transcurso de esta oleada, algunos grupos terrorista de ultraderecha operan en Turquía, Italia y Guatemala, pero su impacto no trasciende las fronteras de estos países. *Ibid.*, p. 176.

<sup>129</sup> Aunque el discurso radical de estos grupos, que abogan por un cambio violento a través de la destrucción del «sistema», dista mucho del de la izquierda «tradicional», las organizaciones de esta generación se consideran legítimas herederas de la Revolución Francesa, de Marx y de Lenin.

<sup>130</sup> LAQUEUR, *A history of terrorism*, *op. cit.*, p. 176.

<sup>131</sup> GARRISON, A. H. «Terrorism: the nature of its history» (2003) 16 (1) *Criminal Justice Studies: A Critical Journal of Crime, Law and Society* 39-52, pp. 47-48; AULESTIA, *op. cit.*, p. 73.

<sup>132</sup> AULESTIA, *op. cit.*, pp. 73-76.

<sup>133</sup> GARRISON, «Terrorism: the nature...», *op. cit.*, p. 47.

<sup>134</sup> Como el del ex Primer Ministro italiano Aldo Moro por parte de miembros de las Brigate Rosse.

<sup>135</sup> RAPOPORT, «The four waves of modern terrorism», *op. cit.*, p. 57. Como veremos en el capítulo 3 de esta tesis, la comunidad internacional respondió adoptando una serie de convenios y convenciones que, junto al aumento de la seguridad en los aeropuertos, contribuyeron a reducir la incidencia de los daños a las aeronaves y los pasajeros. Véase: Capítulo 3, Epígrafe 3.3: Los convenios, convenciones y protocolos universales para la represión del terrorismo: contenido y aplicabilidad a los casos de estudio. YOUNG, *op. cit.*, p. 28.

práctica de asesinar figuras prominentes característica de la oleada anarquista<sup>136</sup>.

El declive de la tercera oleada se produjo al inaugurarse la década de 1980, momento en que los terroristas revolucionarios comienzan a ser derrotados en un país tras otro, fruto de una creciente cooperación internacional<sup>137</sup>.

### *1.2.5 Movimientos religiosos (1979-...): del terrorismo internacional al terrorismo global*

En la cuarta y última oleada de terrorismo subversivo identificada por Rapoport, que arranca a comienzos de la década de 1980<sup>138</sup>, el componente religioso suplanta a la impronta nacionalista, suministrando los principios y las justificaciones necesarias para el establecimiento de un «nuevo orden»<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> Ahora bien, al contrario que sus predecesores anarquistas, los grupos de nueva izquierda escogen sus víctimas con el propósito de castigarles, no por el mero hecho de ostentar un cargo. Por ejemplo, el IRA asesinó al embajador británico en Irlanda (1976) y a Lord Mountbatten (1979) y trató de acabar con las vidas de los Primeros Ministros Margaret Thatcher (1984) y John Major (1991); la organización palestina Septiembre Negro atentó contra el Primer Ministro de Jordania (1991) y trató de asesinar al Rey Huséin I (1974); mientras que ETA asesinaba al Primer Ministro Luis Carrero Blanco ese mismo año (1974).

<sup>137</sup> Entre otras cosas, a partir de la década de 1970, las Naciones Unidas impulsaron la ya mencionada estrategia fragmentaria de aproximación al terrorismo, a través de la cual se logró la adopción de una serie de tratados multilaterales, a menudo denominados «convenios sectoriales», que regulan algunas de las técnicas terroristas empleadas por los movimientos revolucionarios de nueva izquierda, como el secuestro y la toma de rehenes, el apoderamiento ilícito de aeronaves o los atentados cometidos con bombas. Véase: Capítulo 3, Epígrafe 3.3: Los convenios, convenciones y protocolos universales para la represión del terrorismo: contenido y aplicabilidad a los casos de estudio.

<sup>138</sup> Durante esta década, la mayor parte de movimientos de extrema izquierda y derecha desaparecieron del panorama europeo, produciéndose un descenso general del número de acciones terroristas.

<sup>139</sup> Dada la habitual superposición entre identidad religiosa y étnica, el elemento religioso ya había gozado de cierta relevancia en los ciclos terroristas anteriores, tal y como ilustran las luchas armenia, macedonia, irlandesa, chipriota, israelí o palestina. Sin embargo, el fin perseguido por estos movimientos era la creación de Estados soberanos laicos, semejantes al resto de naciones que conformaban la sociedad internacional. RAPOPORT, «The four waves of modern terrorism», *op. cit.*, p. 61; *Id.*, «The four waves of rebel terror and September 11», *op. cit.*; GONZÁLEZ CALLEJA, «Las oleadas históricas...», *op. cit.*, pp. 133-134; *Id.*, *El laboratorio del miedo...*, *op. cit.*, pp. 17-18. A propósito de la relación entre religión y terrorismo, véanse: RANSTORP, M. «Terrorism in the name of religion» (1996) *Journal of International Affairs* 41-62; JUERGENSMEYER, M. *Terrorismo religioso. El auge global de la violencia religiosa* (Siglo Veintiuno: Madrid, 2001); *Id.*, «Religion as a cause of terrorism» en Moghadam, A. y Eubank, W. L. (Eds.) *The roots of terrorism* (vol. 1, Infobase Publishing: Nueva York, 2006) 133-144; LEWIS, J. R. (Ed.) *The Cambridge companion to religion and terrorism* (Cambridge University Press: Cambridge, 2017).

La «oleada religiosa» aglutina movimientos violentos sijs, judíos, cristianos y budistas<sup>140</sup>, si bien encuentra su máximo exponente en el terrorismo islamista. El ascenso del fundamentalismo islámico<sup>141</sup> comienza en el año 1979, impulsado por varios acontecimientos clave que, con el paso del tiempo, desembocarían en una profunda mutación de los sectores más radicales de este credo, en sus variantes tanto chiíta como sunita. La Revolución iraní de febrero de 1979 fue el primero de ellos<sup>142</sup>: el movimiento popular encabezado por el ayatolá Jomeini consiguió derrocar a la dinastía del sah Mohammad Reza Pahvalí (quien recibía apoyo de Estados Unidos y Reino Unido) e instaurar una teocracia republicana islámica, autoritaria y antioccidental, alimentando la idea de que la religión poseía una fuerza política superior al espíritu revolucionario preponderante<sup>143</sup>. Durante la década siguiente, la experiencia iraní inspiró la aparición de movimientos terroristas chiítas en otras regiones como Irak, Arabia Saudí, Kuwait o el Líbano<sup>144</sup>, que internacionalizaron la violencia contra Occidente y,

---

<sup>140</sup> Por ejemplo, el independentismo Sij luchó por establecer un Estado religioso en la región de Punjab, llegando a asesinar a la Primera Ministra india, Indira Gandhi, en 1984. En junio de 1980, el grupo terrorista conocido como Jewish Underground Emunim asesinó mediante la detonación de coches bomba a los alcaldes palestinos de Ramallah, Nablus, El-Bira, Belén y Hebrón, e intentó volar la Cúpula de la mezquita de al-Aqsa en Jerusalén, el tercer lugar de peregrinación del islam tras la Meca y Medina. En 1994, un miembro del grupo ultraderechista israelí Kach disparó contra una multitud de palestinos reunidos para rezar en la Tumba de Hebrón, acabando con la vida de 29 personas. El año siguiente, el Primer Ministro israelí Isaac Rabin era asesinado por un estudiante extremista. 1995 también fue el año en que Aum Shinrikyo, una secta japonesa que incorporaba facetas budistas, cristianas e hindúes, liberó gas sarín en el metro de Tokio, matando a 13 personas e intoxicando a alrededor de 3000. El movimiento supremacista y fundamentalista *Identidad Cristiana*, que se extendió en las comunidades rurales estadounidenses en la década de 1980, fue asociado con el atentado de Oklahoma city de 1995, que causó 168 muertos.

<sup>141</sup> En el imaginario Occidental, la expresión «fundamentalismo islámico» se utiliza para designar a las interpretaciones más rigoristas del Islam, cuya vertiente más radical sería el yihadismo, que justifica el uso de la violencia para alcanzar sus objetivos políticos. Al respecto, véase: BOTTA, P. «El concepto de 'fundamentalismo islámico'» (2007) *Centro de Estudios del Medio Oriente Contemporáneo*, disponible en: [www.files.ethz.ch/isn/103379/2007\\_01\\_fundamentalismo.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/103379/2007_01_fundamentalismo.pdf); CHOUËIRI, Y. M. *Islamic fundamentalism 3rd Edition: the story of Islamist movements* (A&C Black: Londres, 2010).

<sup>142</sup> Coincidente, dicho mismo año y de forma harto simbólica, con el inicio de un nuevo siglo musulmán, el comienzo de la invasión y ocupación soviética de Afganistán y la toma violenta de la Gran Mezquita Masjid al-Haram en La Meca por parte de wahabitas radicales.

<sup>143</sup> RAPOPORT, «The four waves of modern terrorism», *op. cit.*, p. 62; *Id.*, «The four waves of rebel terror and September 11», *op. cit.*

<sup>144</sup> *Ibíd.*

sobre todo, contra Israel<sup>145</sup>. Será precisamente en el Líbano donde, influenciados por la antigua secta de «los Asesinos», los chiitas recuperarán la táctica terrorista más emblemática que conocerá este ciclo: los atentados suicidas<sup>146</sup>.

En lo que respecta a la vertiente sunita, la respuesta dada por Estados Unidos a la invasión soviética de Afganistán, confiando a Pakistán y a Arabia Saudí la canalización de los medios materiales y humanos para derrocar a las tropas soviéticas, se convertiría en el caldo de cultivo del que emergería Al-Qaeda<sup>147</sup>. En 1980, el empresario y millonario Saudí Osama bin Laden se traslada a Lahore (Pakistán), donde cuenta con el apoyo del Profesor Abduláh Yusuf Azzam —miembro de los «Hermanos Musulmanes»<sup>148</sup> y seguidor del

---

<sup>145</sup> Como ilustra GONZÁLEZ CALLEJA: «el movimiento islamista palestino que resurgió a partir de la revolución iraní vio nacer en 1983 la *Yihad Islámica* tras la marcha de los combatientes palestinos del Líbano, el movimiento Hamás se desarrolló tras el desencadenamiento de la Intifada en los territorios ocupados por Israel en 1988, y Hezbolá inició su andadura en respuesta a la invasión israelí del Líbano en 1982». GONZÁLEZ CALLEJA, «Las oleadas históricas...», *op. cit.*, p. 134. Para un análisis más detallado de esta cuestión, véase: O'BALLANCE, E. *Islamic fundamentalist terrorism, 1979-95: the Iranian connection* (New York University Press: Nueva York, 1997).

<sup>146</sup> RAPOPORT, «The four waves of rebel terror and September 11», *op. cit.* El recurso al terrorismo suicida no es algo exclusivo de los fundamentalistas islámicos: Al Fatah y otras organizaciones nacionalistas o de la izquierda radical palestina son responsables de un pequeño pero significativo porcentaje de los atentados suicidas perpetrados en territorio israelí en la primera década del siglo XIX. El terrorismo suicida ha formado parte, además, del repertorio de actividades terroristas desplegado desde finales de los años 80 por los Tigres de Liberación de Eelam Tamil, organización que aparece a principio de esa década en Sri Lanka, y, ya en la segunda mitad de la década de 1990, por el Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK) en Turquía, pese a su ideario marxista y leninista. En este sentido: REINARES NESTARES, ¿Qué hay detrás...?, *op. cit.* A propósito del terrorismo suicida, véanse: MARGALIT, A. «Los terroristas suicidas» (2003) *Política Exterior* 61-75; PAPE, R. A. «The strategic logic of suicide terrorism» (2003) 97 (3) *American political science review* 343-361; *Id.*, *Dying to win: the strategic logic of suicide terrorism* (Random House Incorporated: Nueva York, 2006); PEDAHZUR, A. *Suicide terrorism* (Polity: Cambridge, 2005).

<sup>147</sup> AULESTIA, *op. cit.*, p. 207. Para más información sobre el origen, evolución y las principales características de Al-Qaeda, véase: GUNARATNA, R. *Inside Al Qaeda: global network of terror* (Columbia University Press: Nueva York, 2002); BURKE, J. «Al Qaeda» (2004) 142 *Foreign Policy* 18-26; *Id.*, *Al-Qaeda: the true story of radical Islam* (Penguin: Londres, 2007); GRAY, J. *Al Qaeda and what it means to be modern* (Faber & Faber: Londres, 2015).

<sup>148</sup> La «Sociedad de los Hermanos Musulmanes» fue establecida en 1928 en la ciudad de Ismailía (Egipto) por el estudioso Hasan al-Banna, con el propósito de aglutinar a aquellos musulmanes frustrados por la falta de desarrollo económico y el sometimiento al colonialismo europeo. De esta forma, la Hermandad se concibe como una organización vanguardista que abraza las ciencias y la tecnología, y busca recentrar el Islam como principio fundamental de organización social y política (su lema principal es «el Islam es la solución»). Aunque la Hermandad no es ni ha sido yihadista, según la época, ha sido más o menos radical, y de sus filas sí han salido yihadistas de renombre. WRIGHT-NEVILLE, *op. cit.*, «Muslim Brotherhood»; BALLESTEROS, M. A. *Yihadismo* (La Huerta Grande: Madrid, 2016) p. 19.

ideólogo yihadista Sayyid Qutb<sup>149</sup>. En 1982, Bin Laden y Azzam establecerán una «Oficina de Servicios» para reclutar y entrenar *muyahidines*<sup>150</sup> con el fin de enviarlos a Afganistán a combatir a los soviéticos<sup>151</sup>.

En febrero de 1988, la resistencia musulmana logró expulsar a las tropas soviéticas de Afganistán, posibilitando el ascenso al poder del régimen Talibán. Este evento tuvo un impacto significativo en la desintegración de la URSS y en la caída de los regímenes comunistas entre 1989 y 1991. De estas tres crisis —la revolución iraní, la retirada soviética de Afganistán y el derrumbe de los regímenes comunistas— nació un mito subversivo: «la imposición del fundamentalismo religioso sobre el *ethos* revolucionario laico, especialmente el representado por un marxismo-leninismo en franco declive, pero también su potencial de amenaza contra un orden liberal-capitalista más vulnerable por el proceso de globalización»<sup>152</sup>. Inmediatamente después de derrotar a los soviéticos, Al-Qaeda identificó a Estados Unidos como su principal antagonista<sup>153</sup>, si bien este hecho no fue ampliamente conocido hasta después de los atentados del 11-S.

Tras la retirada de los soviéticos de Afganistán, muchos combatientes regresaron a sus países de origen con la voluntad, la confianza y el entrenamiento necesarios para emprender campañas terroristas contra gobiernos inestables, o se desperdigaron por Europa, Norteamérica, Asia y África subsahariana. Este hecho favoreció la proliferación de células pertenecientes a la red Al-Qaeda, pero capaces de actuar y de reproducirse con significativa

---

<sup>149</sup> Sayyid Qutb (1906-1966) fue un escritor e intelectual egipcio, miembro del Consejo de Orientación de la «Sociedad de los Hermanos Musulmanes». Durante su educación en Estados Unidos, Qutb observa que las sociedades occidentales anteponen el derecho del individuo al de la colectividad, lo que a su parecer las convierte en decadentes, débiles y enfermas. Qutb considera que las sociedades musulmanas se están contagiando de este individualismo y secularismo, sufriendo una regresión al tiempo de ignorancia anterior a la llegada del Profeta Mahoma (la *Jahiliyyah*). Para superar este problema, Qutb aboga por una ruptura entre las sociedades musulmanas y occidentales, así como por una revolución frente a los regímenes musulmanes apóstatas. El pensamiento de Qutb nutrirá algunas de las corrientes islamistas más radicales, e inspirará a líderes como Osama bin Laden o Ayman al-Zawahiri. WRIGHT-NEVILLE, *op. cit.*, «Sayyid Qutb»; BALLESTEROS, *op. cit.*, p. 19.

<sup>150</sup> En el contexto islámico, la palabra «muyahidín» designa a aquella persona que hace la yihad, es decir, que lucha por su fe. Este término fue empleado para designar internacionalmente a los rebeldes de Afganistán.

<sup>151</sup> Se piensa que Bin Laden tenía una libreta donde anotaba los nombres de sus reclutas y los campamentos donde se encontraban, a la que se refiere como «La Base» (en árabe, *Al-Qaeda*), nombre que acabará designando a la organización que establecerá en 1988. BALLESTEROS, *op. cit.*, pp. 43-45.

<sup>152</sup> GONZÁLEZ CALLEJA, «Las oleadas históricas...», *op. cit.*, p. 134.

<sup>153</sup> A su vez, las naciones de Oriente Medio comenzaron a mostrar una oposición creciente a la presencia de tropas norteamericanas en la región, e Irán se referirá a esta nación como «el gran Satán». RAPOPORT, «The four waves of rebel terror and September 11», *op. cit.*



autonomía<sup>154</sup>. Entre ellos, cerca de 4.000 argelinos volvieron a su patria con una concepción religiosa mucho más radical y una considerable experiencia de combate, que pronto demostrarían implicándose en diferentes agrupaciones fundamentalistas que buscan derrocar al aparato estatal y hacerse con el poder por medio de la lucha y el terror<sup>155</sup>. Otros veteranos afganos se alistarían en conflictos significativos para el mundo musulmán, como aquellos que azotaron el territorio de la antigua Yugoslavia a comienzos de la década de 1990, o los sucedidos en el Cáucaso o Cachemira.

El número de organizaciones terroristas se reduce drásticamente en este ciclo —de 200 activas durante la década de 1980, a 40 en la siguiente década—, disminución que trae causa en el tamaño de sus audiencias primarias (naciones frente a religiones)<sup>156</sup>. Comparadas con los grupos terroristas tradicionales de corte etno-nacionalista o social-revolucionario, las organizaciones yihadistas son, por lo general, más duraderas<sup>157</sup>. A su vez, suelen ser organizaciones de dimensiones considerables: Al-Qaeda, la más grande de todas ellas, llegó a tener en torno a los 5.000 militantes y cédulas operando en más de 72 países<sup>158</sup>. Esta organización destacó, además, por la persecución de un objetivo y el empleo de unas técnicas de reclutamiento únicas en la historia del terrorismo. Al-Qaeda busca la creación de un Estado único para todos los musulmanes, regido por la *sharía* o ley islámica<sup>159</sup>. Esta aspiración resuena entre las poblaciones sunitas de todo Oriente Medio, África y Asia, incluidos los miembros de estas comunidades que residen en Occidente, de forma que, al contrario que sus predecesoras, que reclutaban en una base nacional única, Al-Qaeda atrae militantes del conjunto del mundo islámico<sup>160</sup>. En base a ello, Burke argumenta que Al-Qaeda no

---

<sup>154</sup> Como describe AULESTIA: «Este resultado final fue a todas luces consecuencia de una evolución desde aquellos inicios en los que un numeroso grupo de wahabitas de diverso origen liderados espiritual y financieramente por Bin Laden decidieran convertir su experiencia en Afganistán en un aprendizaje propicio para aplicar la violencia en el seno de países mayoritariamente musulmanes y para exportarla contra el Occidente infiel». AULESTIA, *op. cit.*, p. 211.

<sup>155</sup> Entre ellos el Movimiento Islámico Armado, el Movimiento para un Estado Islámico, el Ejército Islámico de Salvación, el Grupo Islámico Armado, o el Grupo para la Predicación y el Combate, que se integraría oficialmente en Al-Qaeda en 2005 y tras, ello, en 2007, cambiaría su nombre a Al-Qaeda en el Magreb Islámico. Para un análisis en profundidad de este tema, véase: BALLESTEROS, *op. cit.*, pp. 50-66.

<sup>156</sup> RAPOPORT, «The four waves of modern terrorism», *op. cit.*, pp. 62-63.

<sup>157</sup> Prueba de ello es que un número significativo de estas organizaciones yihadistas siguen existiendo casi cuatro décadas después.

<sup>158</sup> GUNARATNA, *op. cit.*, p. 97.

<sup>159</sup> En febrero de 1998, Bin Laden, Al-Zawahiri y Mohamed Atef y otros publicaron una fatua o edicto religioso llamando a la yihad *mundial* contra los judíos y los cruzados.

<sup>160</sup> RAPOPORT, «The four waves of rebel terror and September 11», *op. cit.*

constituye una organización terrorista en sentido comúnmente concebido sino, más bien, una ideología<sup>161</sup>. Para este autor, Al-Qaeda funciona como una corporación multinacional, «providing funding, contacts, and expert advice to many different militant groups and individuals from all over the Islamic world»<sup>162</sup>. Esta organización representa el tránsito del terrorismo transnacional a un terrorismo verdaderamente global, que ya no está limitado geográficamente a un territorio particular, ni vinculado financieramente a un Estado concreto<sup>163</sup>. Se trata de un fenómeno polimórfico, compuesto por un conjunto heterogéneo de grupos afines, comandados por una pluralidad de líderes que, sin embargo, siguen una estrategia común y se ajustan a patrones observables de comportamiento organizativo<sup>164</sup>.

Al igual que sus contrapartes de la oleada de «nueva izquierda», los grupos pertenecientes a la oleada «religiosa» emprenden ataques masivos contra instalaciones militares y gubernamentales<sup>165</sup>. Los estadounidenses se convirtieron en un blanco especialmente recurrente: el 26 de febrero de 1993, un vehículo cargado con un compuesto explosivo estalló en los aparcamientos del World Trade Center<sup>166</sup>. El 25 de junio de 1996, militantes de Hezbolá detonaron un camión bomba en las torres de Khobar, un complejo residencial que servía de alojamiento a las fuerzas estadounidenses que operaban en la colindante Base Aérea de Dahrán (Arabia Saudí)<sup>167</sup>. El 7 de agosto de 1998, Al-Qaeda perpetró sendos atentados contra las embajadas de Estados Unidos en

---

<sup>161</sup> BURKE, «Al Qaeda», *op. cit.*

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>163</sup> Esta organización se beneficia de los frutos de la globalización y los avances tecnológicos: comunicaciones por satélite, Internet, viajes aéreos cada vez más accesibles y armas cada vez más sofisticadas, dotadas de un poder de destrucción hasta entonces, desconocido. A propósito del carácter global de Al-Qaeda, véase: SMITH, P. J. «Transnational terrorism and the Al Qaeda model: confronting new realities» (2002) 32 (2) *Parameters: Journal of the US Army War College* 33-46. Sobre el tránsito del terrorismo local (nacional) al terrorismo global: ALCAIDE FERNÁNDEZ, «Terrorismo y Derecho internacional...», *op. cit.*

<sup>164</sup> Paralelamente, los líderes de Al-Qaeda trataron de promover —principalmente a través de la propaganda online—, con éxito limitado, la movilización de células auto-seleccionadas, constituidas independientemente, de individuos auto-radicalizados y de los llamados «lobos solitarios», es decir, personas que operaban completamente por su cuenta, en muchos países del mundo, pero sobre todo en Occidente. LAQUEUR, *A history of terrorism, op. cit.*, pp. 236-238.

<sup>165</sup> RAPOPORT, «The four waves of rebel terror and September 11», *op. cit.*

<sup>166</sup> Aunque el atentado no obtuvo el resultado previsto, la explosión abrió un boquete de 30 metros de profundidad en el aparcamiento, causando seis muertos y 1042 heridos.

<sup>167</sup> El atentado causó la muerte de 19 soldados estadounidenses, un civil saudí y 498 heridos.

Nairobi (Kenia) y Dar es-Salam (Tanzania)<sup>168</sup>. El 12 de octubre de 2000, una lancha-bomba fue estrellada contra el buque norteamericano *US Cole* en Adén (Yemen)<sup>169</sup>. El 11 de septiembre de 2001, 19 terroristas secuestraron 4 aviones y cambiaron el curso de la historia<sup>170</sup>. Lo que siguió no fue menos consecuente: una guerra global contra el terrorismo liderada por Estados Unidos, que resultaría en la expulsión de Al-Qaeda de Afganistán, la pérdida de sus campos de entrenamiento, bases operativas y cuarteles generales en este país, y el asesinato y captura de cientos de terroristas, incluido el propio Bin Laden<sup>171</sup>. Como describe Young: «September 11, illustrating that terrorism crosses national and ethnic boundaries, changed the prevailing attitude to terrorism and certainly the attitude of the most influential States»<sup>172</sup>; o, en un sentido similar, Brotóns: «El crimen del 11 de septiembre sobresalta no sólo por su escandalosa espectacularidad, su abrumadora carnicería, su impacto en símbolos del capitalismo y del poder militar de la primera potencia del mundo, sino también porque ha evidenciado la existencia de una red de organizaciones y células terroristas transnacionales que se sirven —pero son independientes— de los Estados»<sup>173</sup>.

### *1.2.6 El terrorismo en la actualidad: la nueva dimensión del salafismo yihadista*

Varios años después de publicar la teoría de las cuatro oleadas, Rapoport declaró «in 2004 we said that the fourth wave would be over by 2026 and have no reason yet to change our mind»<sup>174</sup>. Por aquel entonces (2004), Al-Qaeda ya

---

<sup>168</sup> Con el terrible saldo de 257 fallecidos y más de 5.000 heridos. En respuesta a los ataques, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1189 (1998), describiendo los actos como «indiscriminados y atroces» y, por primera vez en una resolución del Consejo, como «criminales». Como veremos en el capítulo siguiente, fue a partir de este momento que el Consejo comenzó a desarrollar una política global de respuesta al terrorismo, que se intensificaría y ampliaría tras el 11-S. Además, a raíz de los atentados se produjo un incremento significativo en el número de Estados que mostraron su apoyo al Proyecto de Convenio general sobre el terrorismo internacional. Véase: Capítulo 2, Epígrafe 2.2, Apartado 2.2.4: La negociación del Proyecto de Convenio general sobre el terrorismo internacional; y Epígrafe 2.3: La acción de las Naciones Unidas en materia de lucha contra el terrorismo.

<sup>169</sup> Matando a 17 marineros e hiriendo a otros 35.

<sup>170</sup> A propósito de los atentados del 11-s, véase: Capítulo 1, Epígrafe 1.4, Apartado: 1.4.3 Los ataques del 11-S en Nueva York, Virginia y Pensilvania (2001).

<sup>171</sup> LAQUEUR, *A history of terrorism, op. cit.*, p. 235.

<sup>172</sup> YOUNG, *op. cit.*, p. 29.

<sup>173</sup> REMIRO BROTONS, A. R. «Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden» (2001) 53 (1-2) *Revista Española de Derecho Internacional* 125-171, p. 125.

<sup>174</sup> RAPOPORT, «The four waves of modern terror: International dimensions...», *op. cit.*, p. 300.

había sufrido importantes pérdidas de liderazgo, resultantes de las invasiones de Afganistán e Irak. En los años posteriores, aunque debilitada, la organización ha conservado su capacidad para perpetrar ataques e infundir terror. La pervivencia de Al-Qaeda, considerada juntamente con la aparición de nuevos grupos armados de corte salafista-yihadista<sup>175</sup>, pone en entredicho la hipótesis de que el ciclo religioso finalizará en 2026<sup>176</sup>.

Al mismo tiempo, en los últimos años, particularmente tras la muerte de Bin Laden y el fracaso de la «Primavera Árabe» (2010-2013)<sup>177</sup>, el terrorismo yihadista ha evolucionado notablemente. Al-Qaeda —epítome del terrorismo en

---

<sup>175</sup> El salafismo yihadista es la ideología que fundamenta a las organizaciones yihadistas suníes. Esta escuela de pensamiento, que ha sido descrita como «una manipulación del Islam suní», aparece en 1980, con el objetivo inicial de justificar el reclutamiento de voluntarios para la guerra ruso-afgana. Toma como referencia el movimiento religioso salafista, corriente de ultraderecha suní de carácter ultraconservador que aparece en la península arábiga en el siglo XIX y que profesa el retorno a las primeras generaciones del Islam (*salaf*) y defiende la práctica de la yihad internacional. Algunas de los ejemplos más conocidos del salafismo yihadista son: Grupo Abu Sayyaf, Al-Qaeda, Al-Qaeda en la Península Arábiga, Al-Qaeda en el Magreb Islámico, Ansar al-Islam, Ansar al-Sharia, Boko Haram, el EIIL, el FAN, Jemaah Islamiyah o Lashkar-e-Taiba. Para un análisis detallado de esta ideología, véase: OLIVETI, V. *Terror's source: the ideology of Wahhabi-Salafism and its consequences* (Amadeus Books: 2002); LAUZIÈRE, H. *The making of Salafism: Islamic reform in the twentieth century* (Columbia University Press: Nueva York, 2015); ECHEVERRÍA JESÚS, C. «La nueva dimensión del desafío yihadista salafista» (2015) 16 *Colección de estudios internacionales* 1-52; SUÁREZ BALLESTER, J. M. «El pensamiento salafista yihadista y su concepto de yihad» (2016) 126 *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* 65-96; FUENTELESAZ FRANGANILLO, J. «El salafismo yihadista: evolución, propaganda y disuasión» (2019) 82 *Documentos de Seguridad y Defensa del IIEE*, disponible en: [www.publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/d/s/dsd\\_82\\_islam\\_versus\\_yihad.pdf](http://www.publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/d/s/dsd_82_islam_versus_yihad.pdf).

<sup>176</sup> Tomando en consideración el alcance, la letalidad y la inusual longevidad de los grupos extremistas de la cuarta oleada, algunos analistas del marco teórico de Rapoport han sugerido que el ciclo religioso perdurará más allá de 2026, incluso indefinidamente, desviándose del modelo generacional propuesto. WEINBERG y EUBANK, *op. cit.*, p. 601.

<sup>177</sup> Nombre utilizado para designar al conjunto de manifestaciones y protestas populares producidas en el mundo árabe durante la primera mitad de 2011 para reclamar, según los manifestantes, democracia y derechos sociales, que condujeron al derrocamiento de los regímenes de Túnez, Egipto, Libia y Yemen y a la guerra civil en Siria. Como explica TRUJILLO FERNÁNDEZ, el clima de inestabilidad protagonizado durante y con posterioridad a las numerosas revueltas contenidas en el paraguas de la Primavera Árabe ha servido de caldo de cultivo para la eclosión de nuevos frentes yihadistas, en especial en aquellos territorios sin un control efectivo. TRUJILLO FERNÁNDEZ, F. «La Primavera Árabe: caldo de cultivo para el yihadismo» (2013) 2 *Documento Marco del IIEE*, disponible en: [www.iecee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2013/DIEEEM08-2013\\_PrimaverasArabesYihadismo\\_F.Trujillo.pdf](http://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2013/DIEEEM08-2013_PrimaverasArabesYihadismo_F.Trujillo.pdf). En el mismo sentido: DESRUÉS, T. «Los jóvenes en el mundo árabe de la 'Primavera' democrática al 'Invierno' yihadista?: Participación y activismo político y social» (2015) 19 *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* 1-14; SCHUMACHER, M. J. y SCHRAEDER, P. J. «Does domestic political instability foster terrorism? Global evidence from the Arab Spring era (2011–14)» (2019) *Studies in Conflict & Terrorism* 1-25.

2001— se ha convertido en una franquicia<sup>178</sup>, al tiempo que han aparecido otros modelos divergentes de militancia islamista, cuyo máximo exponente es el EIIL, que compiten por la primacía en el mundo del Islam radical. Aunque difieran en cuanto a las estrategias a seguir, «ambos modelos de yihad coinciden en los objetivos y ambos han demostrado contar con mecanismos efectivos para explotar las debilidades estructurales existentes en las sociedades musulmanas y para aprovechar los vacíos de poder resultantes de la inestabilidad producidos por las primaveras árabes»<sup>179</sup>. El empleo de violencia extrema, la utilización de propaganda, especialmente en redes sociales<sup>180</sup>, o la ocupación y el control de grandes extensiones de territorio y la explotación local como medio de financiación, son algunos de los rasgos más representativos de la nueva dimensión del salafismo yihadista<sup>181</sup>. Como adelantábamos en la introducción, más allá de causar un inmenso sufrimiento a las poblaciones que residen en los

---

<sup>178</sup> En efecto, desde los ataques del 11-S, la estrategia de Al-Qaeda ha experimentado cambios significativos. Como describe FUENTE COBO: «Mientras que a principios de siglo era una organización dirigida centralizadamente que operaba de forma encubierta bajo la protección *de facto* de un estado semirreconocido en el Afganistán de los talibanes, la invasión de este país por parte de los Estados Unidos en septiembre de 2001, hizo que el liderazgo central de Al-Qaeda se fuera progresivamente descentralizando en beneficio de las franquicias, que asumieron más responsabilidad en la ejecución de sus propias operaciones tácticas y estratégicas. *De esta manera, hoy en día, Al Qaeda se concibe como un movimiento disperso compuesto por franquicias locales conectadas débilmente entre sí y que operan abiertamente dentro de movimientos insurgentes más amplios*». FUENTE COBO, I. «Al-Qaeda frente al Daesh: dos estrategias antagonistas y un mismo objetivo» (2018) 10 *bie3: Boletín IEEE* 206-233, p. 209. En el mismo sentido: LISTER, C. «The dawn of mass jihad: success in Syria fuels al-Qa'ida's evolution» (2016) 9 (9) *Combating Terrorism Centre Sentinel*, disponible en: [www.ctc.usma.edu/the-dawn-of-mass-jihad-success-in-syria-fuels-al-qaidas-evolution/](http://www.ctc.usma.edu/the-dawn-of-mass-jihad-success-in-syria-fuels-al-qaidas-evolution/). A propósito de las diferencias entre Al-Qaeda y el EIIL, véanse: PRIEGO MORENO, A. El Estado Islámico. ¿Segunda parte de Al-Qaeda o algo nuevo? (2014) 1393 *Razón y Fe* 491-504; BYMAN, D. *Al Qaeda, the Islamic State, and the global jihadist movement: what everyone needs to know* (Oxford University Press: Oxford, 2015); WRIGHT, L. *The terror years: from al-Qaeda to the Islamic State* (Vintage Books: Nueva York, 2016).

<sup>179</sup> En contraste con el modelo de franquicias adoptado por Al-Qaeda, el EIIL aprovechó las oportunidades creadas por el fracaso político en numerosos países árabes y la inestabilidad existente en Estados débiles para desarrollar e implementar «un modelo territorial de yihad encaminado a fomentar la violencia sectaria y unilateral, con el fin de crear el caos suficiente para destruir países soberanos y comunidades políticas consolidadas, reemplazándolos con un pseudo-Estado islámico controlado centralmente». FUENTE COBO, *op. cit.*, pp. 206, 215-216. A propósito del EIIL, véanse: BERMEJO GARCÍA, «Las denominadas nuevas tendencias...», *op. cit.*; DE CURREA-LUGO, V. *El Estado Islámico* (Debate: Barcelona, 2016); MARTINI, A. «El terrorismo global como amenaza al orden internacional: el caso del Estado Islámico» (2016) 32 *Relaciones Internacionales* 79-95; MCCANTS, W. *El apocalipsis del ISIS, la historia, la estrategia y los objetivos del Estado Islámico* (Editorial Deusto: Barcelona, 2016); MARTÍN, J. *Estado Islámico: geopolítica del caos* (Catarata: Madrid, 2019); FILIPEC, O. *The Islamic State: from terrorism to totalitarian insurgency* (Taylor & Francis: Londres, 2020).

<sup>180</sup> El crecimiento y el poder comunicativo de las plataformas de redes sociales como Facebook, YouTube, Twitter, Instagram, Flickr, WhatsApp, entre otros medios de comunicación, ha transformado profundamente el terrorismo, facilitando la comunicación ubicua y en tiempo real entre radicales de ideas afines con potenciales reclutas y benefactores. LAQUEUR, *A history of terrorism, op. cit.*, p.241.

<sup>181</sup> SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, *op. cit.*, p. 42.

territorios bajo su control y fuera de él, a través de la comisión de atrocidades que implican graves violaciones de los derechos humanos y crímenes de guerra, organizaciones como el autoproclamado el EIIL o Boko Haram han sido acusadas de los crímenes internacionales más atroces, incluidos el genocidio, los crímenes contra la humanidad y de guerra o la trata<sup>182</sup>. Algunos autores consideran que estos grupos constituyen una nueva generación terrorista, la quinta, que difiere en varios aspectos clave de la oleada religiosa que arrancó con la revolución de Jomeini<sup>183</sup>.

El primer autor en defender la eclosión de una quinta oleada de terrorismo internacional fue Jeffrey Kaplan<sup>184</sup>. Como vimos más arriba, Kaplan critica el estatismo del modelo de Rapoport, argumentando que éste no tiene en consideración a los grupos que aparecen como parte de uno de los ciclos enumerados<sup>185</sup>, pero que por alguna razón se retraen y encierran en sí mismos, cortando los lazos con sus benefactores o compañeros ideológicos internacionales en busca de la realización de una visión utópica a nivel local<sup>186</sup>. Partiendo de esta idea, en una publicación de 2007, el autor defendía que, pese al localismo y la xenofobia radicales que les son propias, esta tipología de movimientos comparten un *zeigeist* suficiente para constituirse como una quinta oleada de terrorismo internacional que, como las cuatro que la precedieron, tiene un precursor: los Jemeres Rojos (Khmer Rouge)<sup>187</sup> —en el

---

<sup>182</sup> NOWAK, M. y CHARBORD, A. (Eds.) *Using human rights to counter terrorism* (Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 2018) p. 1.

<sup>183</sup> A propósito de la existencia de una nueva oleada de terrorismo internacional, véanse: SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, *op. cit.*; KAPLAN, «Terrorism's fifth wave...», *op. cit.*; *Id.*, «The fifth wave: The new tribalism?», *op. cit.*; *Id.*, *Terrorist groups and the new tribalism...*, *op. cit.*; CELSO, *op. cit.*; HONIG y YAHEL, *op. cit.*; NJUKI, *op. cit.*

<sup>184</sup> Jeffrey Kaplan es Profesor de religión en la Universidad de Wisconsin-Oshkosh, miembro de el Comité de Junta Académica de Asesores del *Institute for the Study of Religion, Violence and Memory* de dicha universidad y miembro del Consejo Editorial de la publicación *Terrorism and Political Violence*.

<sup>185</sup> Puede que algunos de estos grupos sean, incluso, creación de patrocinadores de otras naciones o producto de la educación o la influencia extranjeras.

<sup>186</sup> KAPLAN, «Terrorism's fifth wave...», *op. cit.*

<sup>187</sup> Nombre por el que fue conocido el Partido Comunista de Kampuchea. En ningún caso se afirma que el Khmer Rouge haya servido de modelo o inspiración directa a los grupos de la quinta oleada si no, más bien, que éstos, dentro de sus propios contextos culturales, siguen de cerca los patrones establecidos por éste.

lapso temporal anterior a que ascendieran al poder<sup>188</sup>—; y un evento catalizador: la aparición del Lord Resistance Army en el norte de Uganda (LRA), primer movimiento de pleno derecho de esta oleada<sup>189</sup>. Kaplan identifica las cualidades más distintivas de los grupos pertenecientes a esta quinta corriente, a la que denomina «nuevo tribalismo», a saber: (1) radicalismo y ruptura con los ciclos terroristas precedentes; (2) idealismo extremo «esperanzador»<sup>190</sup>; (3) retraimiento físico a áreas silvestres; (4) voluntad de recrear alguna «edad de oro» pasada estableciendo un nuevo calendario que comience en un «año cero»; (5) localismo extremo: énfasis en la pureza racial y el centrismo étnico-tribal; (6) incapacidad de compromiso, que resulta en violencia interna y cismas constantes; (7) creencia en la perfectibilidad de los seres humanos; (8) énfasis en la creación de nuevos hombres y mujeres, que hacen que los viejos modelos sean prescindibles —de ahí la lógica de la violencia genocida; (9) violencia como forma de vida del grupo; (10) énfasis en la subyugación de mujeres<sup>191</sup> y niños<sup>192</sup>; (11) empleo de la violencia sexual como táctica de terror; (12) ciclos continuados de violencia intergeneracional dentro del grupo: reclutamiento de niños soldado

---

<sup>188</sup> Las acciones genocidas emprendidas por los Jemeres Rojos una vez ascendieron al poder están en clara sintonía, de una parte, con la ideología que venían profesando y, de otra, con las acciones que habían llevado a cabo en las áreas rurales bajo su control, mucho antes de que consiguieran entrar en Phnom Penh en 1975. Esto nos permite establecer la génesis de la quinta oleada en 1963, año en el Príncipe Norodom Sihanouk, cediendo ante la presión estadounidense, prohibió el Partido Comunista Camboyano. Esto ocasionó que el partido se dividiera, creándose una facción radical compuesta por intelectuales educados en el extranjero y liderados por Saloth Sar, quien bajo el pseudónimo de Pol Pot sería el principal arquitecto del genocidio que asoló a la renombrada «Kampuchea Democrática» a partir de 1975. KAPLAN, «Terrorism's fifth wave...», *op. cit.*

<sup>189</sup> Aunque los orígenes del LRA no están del todo claros, parece que surgió a principios de 1987, contextualizado en el clima de caos, asesinatos, violaciones y desesperanza que marcó el porvenir de los Acholi —minoría étnica de Uganda, en su mayoría católicos— durante la década de 1980. En sus inicios, el LRA se integra en la cuarta oleada de terrorismo subversivo. Dando soporte a la tesis de Rapoport de que el Islam se encuentra en el corazón de la ola religiosa, el LRA recibe apoyo de los miembros islamistas del gobierno sudanés y adopta una serie de elementos de esta religión en su sistema de creencias sincréticas. En esta primera fase, el grupo abraza gran parte de las directrices del *Holy Spirit Movement*: a los soldados del LRA se les prohíbe matar, apuntar sus armas o protegerse del fuego enemigo. Tras ser rechazado por la población Acholi, el LRA se retira y experimenta un proceso de radicalización: se dispara el recurso a la violencia, el secuestro de «niños soldado» y esposas para el movimiento, y la violación, la mutilación y el asesinato de aldeanos se convierten en sus tácticas insignia. Mediante este recurso exacerbado a la violencia y el empleo de tácticas que repugnan incluso a otros grupos terroristas, el LRA se convierte en el primer movimiento de la quinta oleada. KAPLAN, «The fifth wave...», *op. cit.*, p. 551.

<sup>190</sup> Algunos grupos emergen tras haber perdido toda esperanza, otros porque sus sueños se han hecho realidad.

<sup>191</sup> La obsesión por crear nuevas razas pone un gran énfasis en las mujeres, que son al mismo tiempo sujeto y objeto de violencia.

<sup>192</sup> Al ser los menos «contaminados» por la vieja sociedad, los niños son considerados la vanguardia.

y niñas esposas y carácter ritual de la violación y el asesinato<sup>193</sup>; (13) dependencia pragmática de aliados extranjeros para mejorar la supervivencia del grupo; (14) liderazgo carismático y autoritario; (15) cosmovisión apocalíptica respaldada por un intenso compromiso religioso<sup>194</sup>.

Si bien, en su concepción inicial, la propuesta de Kaplan no contemplaba la inclusión de movimientos terroristas islamistas en la quinta oleada, como señala Celso<sup>195</sup>, algunos grupos y organizaciones salafistas *takfirís*<sup>196</sup> aparecidas en las últimas décadas, especialmente el EIIL y Boko Haram, exhiben tendencias claramente consistentes con las características expuestas<sup>197</sup>. Ambas organizaciones rechazan el orden político y social existente y tratan de recrear un pasado mítico. Siguiendo el patrón descrito, líderes mesiánicos como Abu Bakr al-Baghdadi<sup>198</sup> o Abubakr Sekau<sup>199</sup> buscan purificar a la sociedad y transformar sus micro-comunidades en un Califato unido<sup>200</sup>. Sus estrategias de reclutamiento se basan en el secuestro de niños económicamente marginados, mientras que las mujeres y niñas son esclavizadas mediante secuestros y matrimonios forzados<sup>201</sup>. La violencia desenfrenada se emplea para la limpieza sectaria y étnica con el fin de aniquilar las aldeas cristianas, atacar las mezquitas de las minorías musulmanas y eliminar a los clérigos que rechazan su ideología.

Simon también apoya la propuesta teórica de Rapoport, pero propone una nueva corriente que se desvía significativamente de las cuatro anteriores. Según

---

<sup>193</sup> Particularmente en el caso de los nuevos «reclutas» (secuestrados), la violencia ritual cumple la función de atarlos al grupo, impedir que pueda regresar a sus familias, a su comunidad y a su forma de vida anterior.

<sup>194</sup> KAPLAN, «Terrorism's fifth wave...», *op. cit.*; CELSO, *op. cit.*, p. 251.

<sup>195</sup> CELSO, *op. cit.*

<sup>196</sup> Corriente herética del Islam que acusa de apostasía a todos aquellos musulmanes cuyos dogmas o ritos no coincidan plenamente con los propios, suele ir asociada con extrema violencia contra los considerados apóstatas. Los fundamentos intelectuales de esta ideología fueron desarrollados por Sayyid Qutb antes de la aparición del salafismo yihadista. A propósito de la doctrina takfir, véase: PÉREZ VENTURA, Ó. «Takfir Wal-Hijra, entre la doctrina radical y el terrorismo yihadista» (2013) 3 *Documento de opinión del IEEE*, disponible en: [www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2013/DIEEO03-2013\\_Takfir\\_wal-Hijra\\_OPVentura.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEO03-2013_Takfir_wal-Hijra_OPVentura.pdf).

<sup>197</sup> Al punto en que el propio KAPLAN, en un artículo publicado en 2015, exploraba la conveniencia de incluir al EIIL en el «nuevo tribalismo». Véase: KAPLAN, J. y COSTA, C. «The Islamic State and the new tribalism» (2015) 27 (5) *Terrorism and Political Violence* 926-969. En el mismo sentido: HORN, A. E. «The Islamic State: a new wave of terrorism?» (Tesis de Master, Monash University, 2018).

<sup>198</sup> Líder del EIIL entre 2010 y 2017. En 2013, desafió abiertamente el liderazgo de Aymán al-Zawahiri, líder de Al-Qaeda, y el EIIL se escindió de la organización fundada por Bin Laden. Un año después, en 2014, se autoproclamó califa de todos los musulmanes.

<sup>199</sup> Líder de Boko Haram.

<sup>200</sup> CELSO, *op. cit.*, p. 258.

<sup>201</sup> *Ibid.*, p. 257.



este autor, la quinta oleada terrorista no estará dominada por una única ideología —en la forma en que el anarquismo, el anticolonialismo, el marxismo o el fundamentalismo religioso se impusieron en las cuatro anteriores— sino por el papel dominante de la tecnología<sup>202</sup>. Igual que la invención de la dinamita fue determinante para el desarrollo del terrorismo moderno y el inicio de la oleada anarquista, el acceso a Internet<sup>203</sup> es la precondition que posibilita la aparición de esta «oleada tecnológica»<sup>204</sup>. Además, Simon presta especial atención al rol desempeñado por los denominados «lobos solitarios», una tipología de terrorismo frecuentemente ignorada o pasada por alto en los ciclos anteriores<sup>205</sup>.

Para Honig y Yahel, el rasgo distintivo que determina la ruptura con el ciclo anterior y la aparición de una quinta corriente terrorista, es la habilidad de algunos grupos para controlar extensas porciones de territorio de un Estado débil y mantener la gobernabilidad de este, mientras paralelamente siguen cometiendo ataques terroristas fuera de este entorno<sup>206</sup>. Según explican los autores, la aparición de estos «semi-Estados» terroristas en Oriente Medio y el norte de África obedece a razones geopolíticas<sup>207</sup> y relacionadas con la

---

<sup>202</sup> SIMON, J. D. «Technological and lone operator terrorism: prospects for a fifth wave of global terrorism» en ROSENFELD, *op. cit.*, pp. 44 y ss. En un sentido similar: POST, J. M., MCGINNIS, C. y MODDY, K. «The changing face of terrorism in the 21<sup>st</sup> Century: the communications revolution and the virtual community of hatred» (2014) 32 (3) *Behavioral Sciences and the Law* 306-334; CHERTOFF, M., BURY, P. y RICHTEROVA, D. «Bytes not waves: information communication technologies, global jihadism and counterterrorism» (2020) *International Affairs*.

<sup>203</sup> Internet, quizás la expresión última del poder de la revolución de la información se ha convertido en la plataforma de comunicación de los terroristas contemporáneos. SMITH, P. J. *The terrorism ahead: confronting transnational violence in the Twenty-First Century* (Routledge: Nueva York, 2007) p. 6. Véanse también: KLAUSEN, J. «Tweeting the Jihad: social media networks of Western foreign fighters in Syria and Iraq» (2014) 38 (1) *Studies in Conflict & Terrorism* 1-22; LIANG, C. S. «Cyber Jihad: understanding and countering Islamic State propaganda» (2015) 2 (4) *GSCP Policy Paper* 1-12; SHAMIEH, L. y SZENES, Z. «The Propaganda of ISIS/Daesh through the virtual space» (2015) 7 (1) *Defence Against Terrorism Review* 7-31; POVEDA CRIADO, M. Á. y TORRENTE BARREDO, B. «Redes sociales y ciberterrorismo. Las TIC como herramienta terrorista» (2016) 8 *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales* 509-518; MORÁN BLANCO, S. «La ciberseguridad y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por el terrorismo» (2017) 69 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 195-222; SEGURA SERRANO, A. «Ciberseguridad y Derecho internacional» (2017) 69 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 291-300;

<sup>204</sup> SIMON, *op. cit.*, p. 48.

<sup>205</sup> Los operadores solitarios tienen la ventaja de trabajar sin las limitaciones impuestas por las estructuras jerárquicas de liderazgo, a menudo presentes en las organizaciones terroristas «clásicas», lo que les permite planear y ejecutar ataques a su voluntad. En la mayoría de los casos, además, el trabajo en solitario supone que no habrá comunicaciones con otros miembros del grupo, eliminando la posibilidad de que éstas puedan ser rastreadas o interceptadas por las fuerzas del orden o los organismos de inteligencia antes del ataque. *Ibíd.* p. 56.

<sup>206</sup> HONIG y YAHIEL, *op. cit.*

<sup>207</sup> Fundamentalmente, a la omnipresencia de regímenes débiles en estas regiones, en particular tras la guerra de Irak de 2003 y, todavía más, como consecuencia de las revueltas de la Primavera Árabe.

religión<sup>208</sup>. Ejemplos de grupos terroristas que han logrado adquirir un control territorial relativamente exclusivo incluyen a los mencionados EIIL, en Irak y Siria, y Boko Haram en Nigeria, pero también a Al-Shabaab en Somalia, el FAN en Siria o Ansar al-Sharia en Yemen. Estos conglomerados terroristas gestionan los territorios conquistados como entidades casi estatales: substituyendo a las autoridades gubernamentales, estableciendo auténticas estructuras institucionales, proporcionando servicios básicos a la población, o aprovechando el tejido económico mediante la explotación de las actividades comerciales o la extracción de recursos<sup>209</sup>. La implantación en el territorio otorga a estos grupos una capacidad de autofinanciación —sobre todo, a través del establecimiento de impuestos— y de reclutamiento<sup>210</sup> muy superiores a la de sus predecesores del ciclo religioso<sup>211</sup>.

Constituyan o no una nueva oleada de terrorismo subversivo, resulta incuestionable que la particular brutalidad de sus ataques, su dominio de las TIC, o su capacidad para conquistar y controlar territorios, hacen que estas nuevas generaciones de salafismo yihadista representen un importante desafío para la paz y la seguridad internacionales que, pese a las recientes derrotas

---

<sup>208</sup> En primer lugar, la percepción de los partidos islamistas, sobre todo en el mundo árabe, de que la ruta política democrática para obtener el poder, que parecía accesible en los inicios de la Primavera Árabe, estaba bloqueada para ellos. Recordemos, por ejemplo, que el Presidente de la Hermandad Musulmana, Mohamed Morsi, fue derrocado tan solo 14 meses después de convertirse en el primer jefe de Estado elegido democráticamente en la historia de Egipto. En segundo lugar, el creciente cisma entre chiitas y sunitas generado durante la guerra de Irak de 2003.

<sup>209</sup> Para un análisis en profundidad de las modalidades de implantación en el territorio, o territorialización, de las organizaciones insurgentes de naturaleza yihadista, véase: STERN, J. y BERGER, J. M. *ISIS: the State of terror* (HarperCollins: Nueva York, 2015); DÍEZ ALCALDE, J. «Somalia: disipar la niebla después de la masacre» (2017) 110 *Documento de Opinión del IEEE*, disponible en: [www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEEO110-2017\\_Somalia\\_JDA.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO110-2017_Somalia_JDA.pdf); SABERIO ANGIÓ, F. «El califato yihadista: la territorialidad insurgente de Al-Qaeda en Malí, Estado Islámico en Siria e Irak, y Boko Haram en Nigeria, 2011-2016» (Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2018).

<sup>210</sup> Como mencionábamos más arriba, se cree que Al-Qaeda —la organización más grande de la cuarta oleada— llegó a tener en torno a los 5.000 militantes. Frente a ello, las estimaciones de la CIA sobre el número de combatientes de EIIL oscilaban entre 20.000 y 31.500 en 2014 y 20.000 y 25.000 en 2016. SCIUTTO, J. «IS can 'muster' between 20,000 and 31,500 fighters, CIA says » *CNN* (12 de septiembre de 2014), disponible en: [www.edition.cnn.com/2014/09/11/world/meast/isis-syria-iraq/index.html](http://www.edition.cnn.com/2014/09/11/world/meast/isis-syria-iraq/index.html).

<sup>211</sup> HONIG y YAHEL, *op. cit.*, p. 1222.

territoriales del EIIL en Irak y Siria, permanece todavía latente, sobre todo en vista de la más que demostrada capacidad de reinventarse de estos grupos<sup>212</sup>.

Como recordaba Solana en el Prólogo al Anuario del terrorismo yihadista de 2019, este año nos dejó alguna buena noticia «como la práctica desaparición de la implantación territorial del Estado Islámico en Siria e Irak. Sin embargo, *esto no ha conllevado el final de su influencia*, sino su repliegue hacia otros campos de batalla (como las redes sociales) o su división en células que pretenden multiplicarse por la geografía mundial. El terrorismo yihadista es un fenómeno en constante evolución, que amenaza con continuar descentralizándose para poner en riesgo a más países de los que podía abarcar antaño. No ha de olvidarse que, a pesar de haber sido llamado en ocasiones ‘el arma de los pobres’, el terrorismo se ceba fundamentalmente en los más vulnerables, tanto al nivel del concierto de las naciones como dentro de los propios estados. Afecta a las vidas de las generaciones actuales y de las futuras, puesto que obstaculiza el desarrollo social, político y económico, y perpetúa situaciones de vacío de poder estatal que son aprovechadas para mantener la inestabilidad en países vulnerables. *La cooperación a escala global es un deber moral para detener esta lacra*»<sup>213</sup>.

En este punto, no dejan de resultar acertadas las palabras de Cano Paños cuando señala que «conocer y comprender las variables que distinguen al ‘viejo’ del ‘nuevo’ terrorismo resulta de fundamental importancia», no solo para, a corto plazo, diseñar una respuesta policial, jurídica y de inteligencia adecuada, sino también para, a largo plazo, desarrollar políticas encaminadas a confrontar eficazmente la seducción de la narrativa yihadista<sup>214</sup>. Por lo demás, esta modesta aproximación a la historia moderna del terrorismo nos sirve para adelantar las siguientes observaciones: en primer lugar, que lejos de tratarse de un fenómeno político nuevo, la práctica de emplear o amenazar con emplear terror para

---

<sup>212</sup> ACOSTA SÁNCHEZ, M. A. «Lucha contra el terrorismo yihadista» (2016) 68 *Revista Española de Derecho Internacional* 139-144; DE LA CORTE IBÁÑEZ, L. «Cuando el Estado Islámico perdió su Estado. Un análisis estimativo sobre el fin del poder territorial del Dáesh» (2017) 8 *bie3: Boletín IEEE* 576-593; BLANCO BLANCO, J. «Desafíos territoriales del terrorismo salafista-yihadista en el mundo árabe tras la derrota de Dáesh en Irak y Siria» (18 de octubre de 2018) 36 *Análisis GESI*, disponible en: [www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/desaf%C3%ADos-territoriales-del-terrorismo-salafista-yihadista-en-el-mundo-%C3%A1rabe-tras-la-derrota](http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/desaf%C3%ADos-territoriales-del-terrorismo-salafista-yihadista-en-el-mundo-%C3%A1rabe-tras-la-derrota); FRIEYRO, M. «Evolución y estrategias del terrorismo yihadista. Mecanismos de captación y medidas para combatirlo» (2019) 14 *bie3: Boletín IEEE* 364-381.

<sup>213</sup> SOLANA, J. «Prólogo» en Observatorio Internacional de Estudios sobre el Terrorismo (Ed.) *Anuario del terrorismo yihadista 2019* (Colectivo de Víctimas en el País Vasco: San Sebastián, 2020), p. 9 [el énfasis es nuestro].

<sup>214</sup> CANO PAÑOS, M. Á. «Reflexiones en torno al ‘viejo’ y al ‘nuevo’ terrorismo» (2009) 7 *Revista Española de Investigación Criminológica* 1-30.

coaccionar a otro es tan antigua como la historia de la humanidad<sup>215</sup>; segundo, que el terrorismo es fenómeno histórico y orgánico, que evoluciona y se transforma en función de las sociedades donde se origina y se desarrolla; y, por último, que la evolución del significado asociado a este término —que aparece en la Revolución Francesa para designar a lo que hoy denominamos «terrorismo de Estado» para acabar aplicándose, sobre todo, a las acciones de sujetos y grupos no estatales—, obedece «a una determinada visión de las cosas que se refleja en el lenguaje»<sup>216</sup>, de forma que su empleo entraña un juicio moral sobre determinados hechos o formas de violencia. Precisamente por ello, el terrorismo es, como se verá a continuación, uno de los fenómenos más debatidos de nuestro tiempo y, al mismo tiempo, uno de los más incomprensidos.

### **1.3 APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA NOCIÓN DE «TERRORISMO»**

«Terrorism, one of the most widely discussed issues of our time, is also one of the least understood»<sup>217</sup>.

Es probable que «terrorismo» sea la palabra más trascendente del vocabulario jurídico-político de nuestro tiempo<sup>218</sup> y, sin embargo, pese a la existencia de una amplia, profunda y variada plétora de trabajo académico al

---

<sup>215</sup> COLOMBO, *op. cit.*, p. 78.

<sup>216</sup> ALDAVE ORZAIZ, «La conceptualización...», *op. cit.*, p. 5; PAREDES CASTAÑÓN, J. M., «El terrorista ante el Derecho penal: por una política criminal intercultural» (2010) 74 *Nuevo Foro Penal* 99-177, p. 104.

<sup>217</sup> LAQUEUR, *A history of terrorism, op. cit.*, p. 1.

<sup>218</sup> SCHMID, A. P. «Terrorism—The definitional problem» (2004) 36 *Case Western Reserve Journal of International Law* 375-382, p. 376.

respecto<sup>219</sup> y más de ochenta años de diálogo intergubernamental<sup>220</sup>, todavía no se ha logrado alcanzar un consenso en torno a su significado. En efecto, como se verá en el próximo capítulo, si hay una cuestión que, «por sus altas dosis de visceralidad, emoción, ideología y moralidad»<sup>221</sup> plantea un desafío de primer orden para el Derecho internacional contemporáneo, es la de la definición del terrorismo.

---

<sup>219</sup> Por nombrar algunos: BAXTER, R. R. «A skeptical look at the concept of terrorism» (1973) 7 (3) *Akron Law Review* 380-387; SCHMID, A. P. y JONGMAN, A. J. *Political terrorism: a research guide to concepts, databases and literature* (Transaction Books: Piscataway, NJ, 1983); *Id.*, *Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, databases, theories and literature* (Transaction Books: Amsterdam, 1988); CRENSHAW, M. *Terrorism and international cooperation* (Institute for East-West Security Studies: Nueva York, 1989); *Id.*, *Terrorism in context*, *op. cit.*; RAMÓN CHORNET, *Terrorismo y respuesta de fuerza...*, *op. cit.*; BADEY, T. J. «Defining international terrorism: a pragmatic approach» (1998) 10 (1) *Terrorism and Political Violence* 90-107; GANOR, B. «Defining terrorism: is one man's terrorist another man's freedom fighter?» (2002) 3 (4) *Police Practice and Research* 287-304; VAN KRIEKEN, P. (Ed.) *Terrorism and the international legal order* (TMC Asser Press: La Haya, 2002); TIEFENBRUN, S. «A semiotic approach to a legal definition of terrorism» (2003) 9 (2) *ILSA Journal of International and Comparative Law* 357-402; WALTER, C. *et al.* (Eds.) *Terrorism as a challenge for national and international law: security versus liberty?* (Springer: Berlín, 2004); GARRISON, «Defining terrorism: philosophy...», *op. cit.*; GOLDBER, B. y WILLIAMS, G. «What is terrorism? Problems of legal definition» (2004) 27 (2) *University of New South Wales Law Journal* 270-295; SCHMID, A. P. «Frameworks for conceptualising terrorism» (2004) 16 (2) *Terrorism and Political Violence* 197-221; *Id.*, «Terrorism—The definitional problem», *op. cit.*; *Id.*, «The definition of terrorism» en Schmid, A. P. *The Routledge handbook of terrorism research* (Routledge: Nueva York, 2011); ZEIDAN, S. «Desperately seeking definition: the international community's quest for identifying the spectre of terrorism» (2004) 36 *Cornell International Law Journal* 491-492; FLETCHER, G. P. «The indefinable concept of terrorism» (2006) 4 *Journal of International Criminal Justice* 894-911; ROMEU, J. «¿Hacia una definición jurídica de terrorismo?» (2006) 110 (20) *Política Exterior* 179-186; SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*; SMITH, *The terrorism ahead...*, *op. cit.*; REINARES NESTARES, F. «A qué llamamos terrorismo internacional?» en Martínez de Pisón Cervero (Coord.) *Seguridad internacional y guerra preventiva. Análisis de los nuevos discursos sobre la guerra* (Perla Ediciones: Logroño, 2008); MEISELS, «Defining terrorism: a typology» (2009) 12 (3) *Critical Review of International, Social and Political Philosophy* 331-351; PAUST, J. J. «Terrorism's proscription and core element of an objective definition» (2010) 8 *Santa Clara Journal of International Law* 51-68; TORRES VÁSQUEZ, H. «El concepto de terrorismo, su inexistencia o inoperancia: la apertura a la violación de derechos humanos» (2010) 32 *Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales* 77-90; ZUINAGA, S. «El terrorismo, una aproximación teórica en cuanto su definición» (2011) XVII (2) *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* 11-26; WEINBERG, L., PEDAHZUR, A. y HIRSCH-HOEFLER, S. «The challenges of conceptualizing terrorism» (2004) 16 (4) *Terrorism and Political Violence* 777-794; MARTIN, G. *Understanding terrorism* (Sage Publications: Thousand Oaks, CA, 2013); ALDAVE ORZAIZ, «La conceptualización...», *op. cit.*; MARGARITI, S. *Defining international terrorism* (TMC Asser Press: La Haya, 2017); ÁLVAREZ RUBIO, A. «Terrorismo. Un difícil concepto» (julio de 2019), disponible en: [www.researchgate.net/publication/334520328\\_Terrorismo\\_Un\\_dificil\\_concepto](http://www.researchgate.net/publication/334520328_Terrorismo_Un_dificil_concepto); CHENOWETH, E. *et al.* (Eds.) *The Oxford handbook of terrorism* (Oxford University Press: Oxford, 2019).

<sup>220</sup> Como veremos en el capítulo siguiente, la Convención para la prevención y represión del terrorismo, promovida por Francia y aprobada en 1937 en Ginebra, constituye el primer intento significativo de definir el terrorismo en Derecho internacional —aunque el estallido de la Segunda Guerra Mundial impidió que llegara a entrar en vigor.

<sup>221</sup> ALDAVE ORZAIZ, «La conceptualización...», *op. cit.*, p. 1.

Según el Diccionario de la Real Academia Española (RAE), «terrorismo» significa «dominación por el terror» o «sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror»<sup>222</sup>. En sí misma, esta definición no resulta particularmente útil para delimitar un concepto normativo de terrorismo con la precisión que demanda la ciencia jurídica, ya que, *a priori*, cualquier forma de violencia —desde un atraco hasta una ofensiva armada— es susceptible de inspirar terror a sus víctimas<sup>223</sup>. Así, sucede que la utilidad descriptiva del término se disipa debido a su amplitud y a la diversidad de sus posibles aplicaciones<sup>224</sup>.

Además de suponer un obstáculo considerable a la hora de articular una respuesta coordinada contra esta amenaza, la indefinición del terrorismo ha propiciado la macro utilización del término<sup>225</sup>, al punto que su significado «está más determinado por el contexto que por una explicación lógica»<sup>226</sup>, amoldándose a cualquier circunstancia *de facto*<sup>227</sup>, y haciendo de este un campo especialmente vulnerable al abuso y los dobles raseros<sup>228</sup>. Al fin y al cabo, en ausencia de una definición, la lucha por la conceptualización de un acto violento es la lucha por su legitimación<sup>229</sup>, y así, como sostiene Crenshaw, «the word [terrorism] has become a political label rather than an analytical concept, used

---

<sup>222</sup> Diccionario de la Real Academia Española online, definición de *Terrorismo*, disponible en: [www.dle.rae.es/?id=Zd3L6Oc](http://www.dle.rae.es/?id=Zd3L6Oc). Por lo general, las definiciones de «terrorismo» poseen una elevada carga emocional, pues hacen referencia a conceptos tan profundamente evocativos como el *miedo*, el *temor* o la *inseguridad*.

<sup>223</sup> BASSIOUNI, M. C. «A policy-oriented inquiry into the different forms and manifestations of 'international terrorism'» en Bassiouni, M. C. (Ed.) *Legal responses to international terrorism* (Martinus Nijhoff: Dordrecht, 1988) p. xv.

<sup>224</sup> Cuando a la vaguedad del significado literal le agregamos las consideraciones políticas, ideológicas e, incluso, morales, a menudo contrapuestas, que entran en juego a la hora de calificar una determinada conducta como terrorista, la labor de perfilar un concepto normativo se complica todavía más. SAUL, B. «Defining terrorism: a conceptual minefield» en CHENOWETH *et al.*, *op. cit.*, p. 34.

<sup>225</sup> El vocablo se emplea de forma irresponsable y promiscua, y no solo en el lenguaje mediático y coloquial, sino desde esferas de poder en las que debería tener un significado jurídico acotado, existiendo, como veremos más abajo, innumerables usos indebidos («eco-terrorismo», «narcoterrorismo», «terrorismo doméstico», «terrorismo económico», etcétera) y generalizaciones inapropiadas que entorpecen la labor de delimitar un concepto unitario.

<sup>226</sup> REES, P. *Cenando con terroristas* (Nuovi Mondi Meda: Madrid, 2006), p. 21. En palabras de RICHARDSON «the term terrorism has become so widely used in so many contexts as to become almost meaningless» RICHARDSON, L. «Terrorism and transnational actors» en Taylor, M. y Horgan, J. (Eds.) *The future of terrorism* (Routledge: Abingdon, 2000) p. 209.

<sup>227</sup> TORRES VÁSQUEZ, «El concepto de terrorismo...», *op. cit.*, p. 78.

<sup>228</sup> Como advierte LAQUEUR «terrorism is dangerous ground for *simplificateurs and generalisateurs*». LAQUEUR, W. *The age of terrorism* (Little & Brown: Boston, 1987) p. 9.

<sup>229</sup> BHATIA, M. «Fighting words: naming terrorists, bandits, rebels and other violent actors» (2005) 26 *Third World Quarterly* 5-22, p. 13; SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 3.

to condemn one's enemies rather than to specify what terrorism is and what it is not»<sup>230</sup>. Más allá de su significado literal, el poder semántico del término reside en su capacidad para estigmatizar, deslegitimar, denigrar y deshumanizar a todo aquel que se identifica como tal<sup>231</sup>. Con frecuencia, los gobiernos identifican cualquier tipo de oposición a sus políticas como «terrorismo», mientras los extremistas violentos afirman ser víctimas del «terror» de Estado<sup>232</sup>.

Además de importantes consecuencias jurídicas para las personas, el empleo de este calificativo produce un impacto psicológico considerable en la sociedad, que los Estados han aprovechado para justificar determinadas estrategias políticas<sup>233</sup>. Según sostiene Chalk «the use of the term usually implies a moral judgment: it is what the bad guys do»<sup>234</sup>; o, en un sentido similar, Jiménez García «la retórica del 'terror' nunca es inocente, pues con ella se persigue siempre específicos objetivos políticos»<sup>235</sup>. La controversia en torno a la definición del terrorismo no se agota, empero, en los esfuerzos retóricos por desacreditar a los oponentes políticos, sino que refleja verdaderas diferencias normativas —ideológicas, filosóficas, políticas, religiosas y morales— sobre cuándo la violencia puede considerarse lícita o ilícita, justificada o injustificada, que en última instancia delimitan los parámetros del debate público. Los siguientes apartados tratan de arrojar algo de luz sobre el polarizado debate por la conceptualización de este fenómeno, especulando sobre los atributos que lo definen y sistematizando algunas propuestas de definición avanzadas por la doctrina; analizando diferentes modelos de clasificación; y explorando algunos de los factores que hacen que el terrorismo sea un concepto particularmente difícil de definir. Las preguntas que aborda este epígrafe no son nuevas, se han hecho muchas veces, en muchas sedes y desde hace ya muchos años. La razón

---

<sup>230</sup> CRENSHAW, *Terrorism and international cooperation*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>231</sup> Parafraseando a Ben Saul —Profesor de Derecho internacional en la Universidad de Sídney y miembro del *Australian Research Council*, reconocido internacionalmente como uno de los mayores expertos en Derecho antiterrorista a nivel mundial— «the term is ideologically and politically loaded; pejorative; implies moral, social, and value judgement; and is 'slippery and much abused'». SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>232</sup> Como sostiene MARTIN: «State terrorism, dissident terrorism and other types of political violence are found in all periods of human civilization (...) many common justifications —rooted in basic beliefs— have been used to rationalize terrorist violence throughout history: those who practice revolutionary violence and State repression always claim to champion noble causes and values; policies that advocate extreme violence always cite righteous goals to justify their behaviour; the perpetrators of violent acts uniformly maintain that they are freedom fighters (in the case of revolutionaries) or champions of law and social order (in the case of governments)». MARTIN, *op. cit.*, p. 12.

<sup>233</sup> ALDAVE ORZAIZ, «La conceptualización...», *op. cit.*, p. 1.

<sup>234</sup> CHALK, P., *West European terrorism and counter-terrorism* (Palgrave Macmillan: Londres, 1996) p. 1.

<sup>235</sup> JIMÉNEZ GARCÍA, *op. cit.*, p. 307.

de ser de esta revisión teórica no es sino aproximarnos al contenido y alcance de un debate que, pese a los miles de artículos y centenares de monografías y libros escritos, sobre todo a partir del 11-S, todavía permanece abierto. Porque la desaparición o el efectivo control del terrorismo depende, en buena parte, de lo que delimitemos como hecho social, como fenómeno humano. Como acertadamente apunta López Calera: «La conceptualización del terrorismo no debe entenderse como un juego intelectual inútil, sino como una colaboración a esa dinámica compleja de su diagnóstico y en este sentido sirve, sin quedarse demasiado tiempo en sutilezas, para preparar una buena terapia, unos correctos remedios»<sup>236</sup>.

### *1.3.1 Aportaciones doctrinales: propuestas de definición y elementos clave*

En cierto modo, una definición es equiparable a una ecuación: un término nuevo, desconocido o incomprendido (el *definiendum*) se describe (definición) mediante la combinación de al menos dos términos conocidos y comprensibles (los *definiens*)<sup>237</sup>. Entonces, el propósito último de una definición es diferenciar un concepto de otro de manera clara e inequívoca. Esta labor se complica en el caso de conceptos que, como el terrorismo, han sido «fabricados» por el ser humano y carecen de esencia tangible o intrínseca, pues las definiciones inevitablemente tienden a reflejar la ideología e intereses de quienes definen<sup>238</sup>. En palabras de Ramón Chornet: «En el origen de la nada desdeñable confusión acerca de esta empresa conceptual, se encuentra la concepción esencialista o sustancialista del lenguaje, todavía dominante en algunos sectores de la dogmática jurídica, que, al perseguir definiciones ‘reales’, trata de atribuir algo así como esencias o sentidos ‘naturales’ o consustanciales a los signos del lenguaje, como si efectivamente fuera posible que una definición descubriera todos los fenómenos a los que se refiere una palabra»<sup>239</sup>.

Como mencionábamos más arriba, la cuestión de la definición del terrorismo ha sido extensamente estudiada y debatida en el ámbito de las ciencias políticas, las ciencias jurídicas y las relaciones internacionales. Existen,

---

<sup>236</sup> LÓPEZ CALERA, N. «El concepto de terrorismo. ¿Qué terrorismo? ¿Por qué terrorismo? ¿Hasta cuándo terrorismo?» (2002) 19 *Anuario de Filosofía del Derecho* 51-71, pp. 51-52.

<sup>237</sup> Si hay únicamente un elemento a cada lado de la ecuación no estamos hablando de una definición, sino de un sinónimo o de una traducción.

<sup>238</sup> Como explica SCHMID «the question of defining a term like terrorism can therefore not be detached from the question of who is the defining agency» SCHMID, «Terrorism—The definitional problem», *op. cit.*, p. 402.

<sup>239</sup> RAMÓN CHORNET, *Terrorismo y respuesta de fuerza...*, *op. cit.*, p. 58.



como resultado, multitud de definiciones de terrorismo<sup>240</sup> que compiten entre sí y, al mismo tiempo, se superponen<sup>241</sup>. No podemos, ni pretendemos, reproducir ni mejorar aquí el prolijo debate por la conceptualización del terrorismo, pero no por ello dejaremos pasar la oportunidad de destacar algunas de las principales aportaciones realizadas por los estudiosos de este fenómeno. Comprender el significado de los elementos que componen el terrorismo es, en lo que aquí nos interesa, fundamental para identificar su naturaleza jurídica.

Según Laqueur «most authors agree that terrorism is the use or the threat of the use of violence<sup>242</sup>, a method of combat, or a strategy to achieve certain targets, that it aims to induce a state of fear in the victim, that is ruthless and does not conform with humanitarian rules, and that publicity is an essential factor in the terrorist strategy»<sup>243</sup>. Así pues, el autor define el terrorismo no como una ideología o doctrina política, sino como un *método o estrategia de combate*, un «uso de la violencia con fines políticos», que se da en todos los ámbitos del espectro ideológico y ha adoptado infinidad de apariencias a lo largo de los siglos<sup>244</sup>. Esta insistencia en el carácter estratégico del terrorismo puede encontrarse también en Bassiouni, quien lo define como «individual or collective coercive conduct employing strategies of terror violence (...) and whose aim is to produce a power-oriented outcome. (...) A power oriented outcome is: an outcome which is aimed at changing or preserving the political, social or economical structures or policies of a given State or territory by means

---

<sup>240</sup> Una investigación llevada a cabo por SIMON en 1994 contabilizó al menos 212 definiciones de terrorismo en todo el mundo. SIMON, J. D. *The terrorist trap* (Indiana University Press: Bloomington, 1994).

<sup>241</sup> HANHIMÄKI y BLUMENAU, *op. cit.*, p. 4. VILLEGAS describe dos grandes modelos de tratamiento de la definición, que polarizan las discusiones doctrinales en la materia: aquellos que consideran que el terrorismo debe definirse por la naturaleza de los medios empleados (*modelo objetivo*); y quienes estiman que el terrorismo se caracteriza por la presencia de elementos subjetivos, a saber: la voluntad de crear un estado de alarma pública o pánico a través del acto criminal y la finalidad política del autor o autores (*modelo subjetivo*). VILLEGAS, M. «Contribuciones para un concepto de terrorismo en el Derecho penal chileno» (2016) 21 (11) *Política Criminal* 140-172. Véase también: *Id.* «Terrorismo: ¿Crimen organizado? Análisis comparado» (2003) *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile* 227-248. En el caso del modelo objetivo, el terrorismo solo vulneraría bienes jurídicos individuales (vida, integridad, libertad, etc.), mientras que en el caso del modelo subjetivo se vulnerarían, además de éstos, bienes jurídicos colectivos. ZUINAGA, *op. cit.*, p. 18. En uno y otro caso, señalábamos, las definiciones se solapan, es decir, comparten una serie de rasgos comunes o, si se prefiere, *definiens*, que aparecen de forma recurrente en la mayoría de las definiciones, objetivas y subjetivas, doctrinales y gubernamentales.

<sup>242</sup> En un volumen publicado con posterioridad, en 1999, LAQUEUR recopila más de 100 definiciones de terrorismo y se reafirma en que el denominador común, presente en todas ellas, es la referencia al uso o la amenaza del uso de la violencia. LAQUEUR, W. *The new terrorism: fanaticism and the arms of mass destruction* (Oxford University Press: Oxford, 1999) pp. 6 y ss.

<sup>243</sup> LAQUEUR, *The age of terrorism*, *op. cit.*, p. 143.

<sup>244</sup> LAQUEUR, *A history of terrorism*, *op. cit.*, p. 79; ÁLVAREZ RUBIO, *op. cit.*

of coercive strategies»<sup>245</sup>.

Una de la definiciones más completas y frecuentemente citadas que ha producido la academia<sup>246</sup> es la avanzada por Schmid<sup>247</sup> y Jongman en su celebrado trabajo «Political terrorism: a research guide to concepts, databases and literature» (1983) —revisado unos años después mediante la publicación de «Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, databases, theories and literature» (1988)—, que incluso fue adoptada por el Tribunal Supremo de India en una decisión de 2003<sup>248</sup>. La definición de Schmid y Jongman es producto de la síntesis de 109 definiciones académicas<sup>249</sup>, que identificaron hasta 22 elementos característicos del terrorismo, 16 de los cuales fueron incorporados por los investigadores, con el siguiente resultado: «Terrorism is an anxiety-inspiring method of repeated violent action, employed by (semi-) clandestine individual group or State actors, for idiosyncratic, criminal or political reasons, whereby —in contrast to assassination— the direct targets of violence are not the main targets. The immediate human targets of violence are generally chosen randomly (targets of opportunity) or selectively (representative or symbolic targets) from a target population, and serve as message generators. Threat —and violence— based communication processes between terrorists (organization), (imperilled) victims, and main targets are used to manipulate the main target (audience(s)), turning it into a target of terror, a target of demands, or a target of attention, depending on whether

---

<sup>245</sup> BASSIOUNI, M. C. (Ed.) *International terrorism and political crimes* (Charles C. Thomas Publisher, Springfield, IL, 1975), p. xiv.

<sup>246</sup> BADEY, *op. cit.*, p. 91; GANOR, «Defining terrorism...», *op. cit.*, p. 290; MEISELS, *op. cit.*, pp. 331-332; ZUINAGA, *op. cit.*, p. 18; WEINBERG, PEDAHZUR y HIRSCH-HOEFLER, *op. cit.*

<sup>247</sup> Alex P. Schmid es Director de la *Terrorism Research Initiative* o TRI —una red internacional de académicos que buscan mejorar la seguridad humana mediante la realización de investigación colaborativa— e investigador becado del *International Center for Counter-Terrorism* (La Haya, Países Bajos). Durante prácticamente siete años, fue Oficial a cargo de la Subdivisión de Prevención de Terrorismo de las Naciones Unidas. Hasta 2009, fue Co-editor de la publicación *Terrorism and Political Violence* y, desde entonces, es Editor Jefe de la publicación *Perspectives on terrorism*, una de las revistas académicas más prestigiosas en materia de terrorismo a nivel global. Algunos de sus trabajos más destacados en la materia son: SCHMID y JONGMAN, *Political terrorism: A research guide...*, *op. cit.*; *Id.*, *Political terrorism: A new guide...*, *op. cit.*; SCHMID, A. P. «The response problem as a definition problem» en Schmid, A. P. y Crelinsten, R. D. *Western response to terrorism* (Frank Cass: Londres, 1993); *Id.*, «Terrorism—The definitional problem», *op. cit.*; *Id.*, «Frameworks for conceptualising terrorism», *op. cit.*; *Id.*, *The Routledge handbook of terrorism research*, *op. cit.*

<sup>248</sup> Supreme Court of India, *Madan Singh v. State of Bihar*, Crl. Appeal No. 1297/2003 (2 de abril de 2004).

<sup>249</sup> Obtenidas a partir de las respuestas a un cuestionario elaborado por el autor que éste remitió a otros académicos y expertos en la materia. Para más información sobre el proceso de elaboración de la definición de Schmid, véase: WEINBERG, PEDAHZUR y HIRSCH-HOEFLER, *op. cit.*

intimidation, coercion, or propaganda is primarily sought»<sup>250</sup>.

Paralelamente, estos autores recopilaron más de un centenar de definiciones de terrorismo elaboradas por la doctrina, los Estados y las organizaciones internacionales, y las analizaron e interpretaron cuidadosa, sistemática y exhaustivamente para extraer sus principales componentes, entre los que destacaron los siguientes diez<sup>251</sup>:

1. El empleo de violencia contra seres humanos<sup>252</sup>;
2. La amenaza (condicional) del empleo de más violencia;
3. La producción deliberada de terror/miedo en la audiencia destinataria<sup>253</sup>;
4. El ataque deliberado contra civiles, no combatientes e inocentes<sup>254</sup>;
5. La intimidación, coacción y/o propaganda como propósitos;
6. Su empleo como método, táctica o estrategia para iniciar o detonar un conflicto;
7. La importancia de la difusión del acto o actos de violencia a la mayor audiencia posible;
8. La naturaleza ilegal, criminal e inmoral del acto o actos de violencia;
9. El carácter predominantemente político del acto o actos de violencia<sup>255</sup>;
10. Su empleo como arma psicológica para movilizar a sectores de la población.

Crenshaw <sup>256</sup> plantea una lista alternativa, que incluye trece elementos

---

<sup>250</sup> SCHMID y JONGMAN, *Political terrorism: A new guide...*, *op. cit.*, pp. 1-30. Como sucede con muchas definiciones académicas, los parámetros de la definición de SCHMID están diseñados para posibilitar la inclusión del mayor número de incidentes posible y facilitar su clasificación, resultando en una cierta sobre-especificación y complicación, que le han valido críticas por ser «intrincada y algo contradictoria». Véase: BADEY, *op. cit.*, p. 91; SEDERBERG, P. «Defining terrorism» en Gittler, J. B. (Ed.) *Annual review of conflict knowledge and conflict resolution* (Vol. III, Garland Publishing: Nueva York, 1991).

<sup>251</sup> SCHMID y JONGMAN, *Political terrorism: A new guide...*, *op. cit.*, pp. 5-6; SCHMID, «Terrorism—The definitional problem», *op. cit.*, pp. 403-404. Ciertamente, no todos los actos comúnmente identificados como «terroristas» contienen estos diez componentes: es posible que un incidente reúna cinco, otro contenga un número mayor o menor, y un tercero muestre una combinación diferente. Incluso, podría darse el caso de que dos incidentes catalogados como terrorismo no coincidan en ninguno de los elementos. Sin embargo, si tomamos una muestra amplia de incidentes violentos con apariencia de terrorismo, comprobaremos que estos diez *definiens* se repiten de forma recurrente. Así, aunque no exista un concepto totalmente unificado, los incidentes acaban pareciéndose unos a otros, como los miembros de una familia, pues presentan una serie de rasgos que, aún manifestándose en combinaciones diferentes, resultan en una suerte de «parecido familiar». La propuesta de utilizar la teoría del «parecido familiar» como solución a la problemática de la definición del terrorismo fue inicialmente formulada por Christopher Daase y posteriormente adoptada por Schmid. Véase: DAASE, C. «Terrorismus—Begriffe, Theorien und Gegenstrategien, Ergebnisse und Probleme sozialwissenschaftlicher Forschung» (2001) 76 *Die Friedens-Warte* 55-79, p. 66.

<sup>252</sup> Presente en un 83,5% de las definiciones analizadas.

<sup>253</sup> Presente en un 51% de las definiciones analizadas.

<sup>254</sup> Presente en un 17,5% de las definiciones analizadas.

<sup>255</sup> Presente en un 65% de las definiciones analizadas.

característicos del concepto de terrorismo<sup>257</sup>, a saber:

1. Se trata de una forma especializada de violencia política;
2. Conspiratoria y engañosa;
3. Requiere pocos recursos humanos y materiales;
4. Escoge objetivos simbólicos, en su mayoría civiles e indefensos;
5. Busca producir efectos psicológicos en dos audiencias clave: la que simpatiza con las víctimas y la que lo hace con los perpetradores;
6. Contiene un elemento esencial de sorpresa y conmoción, así como de producción de terror entre la audiencia escogida;
7. No se enfrenta directamente a las fuerzas armadas del adversario;
8. Busca, ante todo, la publicidad y el reconocimiento de una causa;
9. Generalmente tiene lugar en un entorno urbano y el método más recurrente es la detonación de bombas o explosivos;
10. Es una estrategia que sirve a multitud de ideologías y objetivos (revolucionarios, nacionalistas, reaccionarios, etc.);
11. Puede constituir un fin en sí mismo, aunque rara vez obtiene resultados a no ser que se combine con otros métodos;
12. Generalmente se asocia con grupos no estatales, pero puede ser empleado asimismo por el Estado y su aparato burocrático como herramienta clandestina en sus políticas interior y exterior o para perseguir a disidentes que residen en el extranjero;
13. Es un concepto conflictivo debido a las connotaciones peyorativas y a su empleo como etiqueta política para condenar o deslegitimar a un oponente.

Como puede observarse, al igual que Laqueur, Schmid y Jongman, Crenshaw presenta el terrorismo como un método, una «estrategia política colectivamente racional»<sup>258</sup> que se emplea como vehículo para provocar el cambio<sup>259</sup>.

Rapport parte del común denominador del empleo de la violencia e integra

---

<sup>256</sup> Profesora de Ciencias Políticas de la Universidad de Stanford, experta mundialmente reconocida en el campo del estudio del terrorismo.

<sup>257</sup> CRENSHAW, M. «Characteristics of terrorism» (Ponencia impartida en el seminario *North ad West Africa counter-terrorism topical seminar*, National Defense University, Bamako, 13 de octubre de 2002).

<sup>258</sup> La autora defiende que la violencia terrorista no es una decisión irracional o patológica resultado de factores psicológicos o sociales, sino una acción deliberada, derivada de una «racionalidad colectiva» y consecuencia de un cálculo de fines y medios.

<sup>259</sup> CRENSHAW, M. «The logic of terrorism. Terrorism behaviour as a product of strategic choice» en Howard, R. D. y Sawyer, R. L. (Eds.) *Terrorism and counter-terrorism. Understanding the new security environment. Readings and interpretations* (McGraw-Hill Publishing: Connecticut, 2002) 55-67.

el elemento de las dos audiencias identificado por Crenshaw, definiendo el terrorismo como «the use of violence to provoke consciousness, to evoke certain feelings of sympathy and revulsion»<sup>260</sup>. En la misma línea, Alexander define el terrorismo como «the use of violence against random civilian targets in order to intimidate or to create generalized pervasive fear for the purpose of achieving political goals»<sup>261</sup>.

Hoffman coincide con Crenshaw en concebir el terrorismo como un «acto calculado, planeado y sistemático», la creación y explotación deliberadas del miedo a través de la violencia o la amenaza de violencia en pos de un cambio político<sup>262</sup>. El carácter sistemático y repetitivo del terrorismo es, asimismo, el primero de los elementos característicos de este fenómeno identificados por Badey. Según explica este autor «one of the critical underlying characteristics of violence generally classified as terrorism is repetition. The assumption of systematic violence distinguishes terrorism from isolated events or individual violence. (...) Terror is something one feels. Terrorism is the repeated, systematic exploitation of this fear»<sup>263</sup>. Otros elementos clave sistematizados por este autor son la *motivación* política del terrorismo («once past the rhetoric, the over-riding purpose of almost all international terrorism is political»<sup>264</sup>); y la *intencionalidad* de influenciar el comportamiento de otros («while fear is a component of terrorism, it is neither a distinguishing characteristic of terrorism, nor is it necessarily the primary intent of most terrorists (...) [terrorists] use fear to provoke a response»<sup>265</sup>).

---

<sup>260</sup> RAPOPORT, D. C., «The government is up in the air over combating terrorism» (1977) 9 *National Journal* 1853-1856.

<sup>261</sup> ALEXANDER, Y. *International terrorism: national, regional and global perspectives* (Praeger: Nueva York, 1976) p. xiv.

<sup>262</sup> HOFFMAN, B. «Defining terrorism» en Howard, R. D. y Sawyer, R. L. (Eds.) *Terrorism and counter-terrorism. Understanding the new security environment. Readings and interpretations* (McGraw-Hill Publishing: Connecticut, 2002) 3-24. En base a ello, este autor defenderá «terrorism is ineluctably political in aims and motives, violent —or, equally important, threatens violence—, designed to have far-reaching psychological repercussions beyond the immediate victim or target, conducted by an organization with an identifiable chain of command or conspiratorial cell structure (whose members wear no uniform or identifying insignia), and perpetrated by a subnational group or non-state entity». HOFFMAN, *Inside terrorism*, op. cit., p. 43.

<sup>263</sup> BADEY, op. cit., pp. 93-95.

<sup>264</sup> *Ibid.*, pp. 95-96.

<sup>265</sup> *Ibid.*, pp. 96-98.

Fletcher<sup>266</sup> identifica ocho variables que aparecen en la mayor parte de los debates por la conceptualización del terrorismo y ahonda en los aspectos más polémicos de estos elementos:

1. El primer elemento en la lista es la *violencia*. Para este autor, «terrorism is premised on the violent attack on life and security of *human beings*»<sup>267</sup>. Por tanto, Fletcher —al igual que Schmid y un sector importante de la doctrina— considera que los actos que únicamente causan daño a la propiedad y los actos de sabotaje (por ejemplo, interrumpir el flujo de un oleoducto), deberían quedar excluidos de la definición de terrorismo<sup>268</sup>.
2. Con relación a la *intencionalidad requerida* que se incluye en la mayoría de las definiciones de terrorismo, el autor aclara «terrorists want to reach some political objective and the imposition of terror on the population is the means of accomplishing their purpose»<sup>269</sup>.
3. Muchas definiciones de terrorismo recalcan que las *víctimas* deben ser «civiles» o «inocentes»<sup>270</sup>. Sin embargo, para Fletcher, fuera del escenario de

---

<sup>266</sup> George P. Fletcher es Profesor *Cardozo* de Jurisprudencia en la Universidad de Columbia y uno de los expertos más destacados de Estados Unidos en materia de Derecho penal internacional y comparado, siendo el único autor de habla inglesa que, hasta la fecha, ha sido citado por la CPI. Según FLETCHER, la labor de destilar la esencia del terrorismo no corresponde al legislador sino a la doctrina. Algunos de sus trabajos más destacados en la materia: FLETCHER, G. P. *Romantics at war: glory and guilt in the age of terrorism* (Princeton University Press: Nueva Jersey, 2002); *Id.*, «The indefinable concept...», *op. cit.*

<sup>267</sup> FLETCHER, «The indefinable concept...», *op. cit.*, pp. 902-903 [el énfasis es nuestro].

<sup>268</sup> Y ello incluso cuando los saboteadores participan, en otras ocasiones, en verdaderos actos de terrorismo. En el mismo sentido, MITCHELL sostiene que los ataques contra símbolos seculares y religiosos deberían quedar excluidos de la definición de terrorismo a menos que existan víctimas humanas (así, atacar una Iglesia vacía no constituiría terrorismo, pero hacerlo cuando ésta se encuentra llena de feligreses sí, al menos en tiempo de paz). MITCHELL, T. H. «Defining the problem» en Charters, D. (Ed.) *Democratic responses to international terrorism* (Brill-Nijhoff: Leiden, 1991) p. 14.

<sup>269</sup> En efecto, la mayoría de las definiciones gubernamentales de terrorismo otorgan una importancia capital a la cuestión de la intencionalidad específica (*dolus specialis*). Al efecto, cabe recordar que cuando hablamos de «intencionalidad» en Derecho penal nos estamos refiriendo a estados subjetivos que son empíricamente contingentes, pero que pueden o no realizarse de hecho.

<sup>270</sup> Este argumento trae causa en el intento de realizar una analogía con los crímenes de guerra que cobró fuerza a raíz de la adopción de las Convenciones de Ginebra en 1949. FLETCHER «The indefinable concept...», *op. cit.*, p. 904.

un conflicto armado<sup>271</sup>, excluir los ataques contra integrantes de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado de la definición de terrorismo resulta desaconsejable<sup>272</sup>.

4. Por lo general, las definiciones doctrinales de terrorismo no suelen establecer excepciones *ratione personae* en lo que respecta a los posibles *infractores*. Sin embargo, en la práctica, algunos gobiernos se han resistido a aceptar la existencia del denominado «terrorismo de Estado»<sup>273</sup>.
5. La cuestión más conflictiva que rodea a la definición del terrorismo es, sin duda, la capturada en la frase: «one persons' terrorist is another's freedom fighter». Se debate, en síntesis, si la existencia de una *causa justa* puede legitimar el recurso al terrorismo. Haciendo una analogía con la prohibición absoluta de tortura, Fletcher defiende que los motivos o fines en los que los terroristas pretenden justificar sus acciones deben ser considerados irrelevantes<sup>274</sup>.
6. Aunque la existencia de una pluralidad de individuos o de cierto grado de *organización* no es precondition para la existencia del terrorismo, Fletcher sostiene: «we experience terror more deeply when we perceive the individual suicide bomber not as a lone wolf, but as one of many potential agents organised and funded by terrorist handlers»<sup>275</sup>.

---

<sup>271</sup> En cambio, como veremos en el último capítulo de este trabajo, dentro del escenario de un conflicto armado, excluir los ataques contra las fuerzas estatales y objetivos militares de la definición de terrorismo se presenta como la opción más deseable y acorde con los principios del DIH. Precisamente en este sentido, MITCHELL propone excluir de la definición de terrorismo: (1) los actos de guerra y las actividades guerrilleras que no califiquen como crímenes de guerra; (2) los ataques contra instalaciones militares, aeronaves y buques de la armada y cuarteles custodiados en situaciones de conflicto armado; (3) los ataques contra estaciones de policía y policías armados de patrulla en situaciones de conflicto armado; y (4) los ataques no deliberados contra la población civil que causen daños colaterales en situación de conflicto armado (por ejemplo, si atacamos un cuartel militar pero fallamos y causamos víctimas civiles). MITCHELL, *op. cit.*, p. 14. Véase: Capítulo 6, Epígrafe 6.2: Planteamiento de las principales cuestiones controvertidas que impiden el acuerdo sobre la definición de terrorismo en Derecho internacional.

<sup>272</sup> Como sostiene BADEY «to attempt to define terrorism on the basis of its victims is nonsensical and inevitably doomed to failure. (...) The term 'non-combatant', even broadly defined, adds nothing to the definition of terrorism. Neither does the term 'innocent victim'. It implies that there may be such a thing as a guilty victim, in which case the actions of the perpetrators may be justified. Who then is such a guilty person?» BADEY, *op. cit.*, pp. 98-99. Piénsese, por ejemplo, que de entre las 853 personas asesinadas por ETA desde su fundación en 1959 hasta 2010, más de la mitad fueron guardias civiles, policías y militares.

<sup>273</sup> FLETCHER «The indefinable concept...», *op. cit.*, pp. 905-906.

<sup>274</sup> *Ibid.*, pp. 906-907. Por su particular trascendencia en el debate de la comunidad internacional en torno a la definición del terrorismo, esta cuestión, así como la cuestión del «terrorismo de Estado», serán nuevamente mencionadas en el siguiente apartado y analizadas de forma más exhaustiva en el capítulo 6. Véase: Capítulo 6, Epígrafe 6.2: Planteamiento de las principales cuestiones controvertidas que impiden el acuerdo sobre la definición de terrorismo en Derecho internacional.

<sup>275</sup> FLETCHER «The indefinable concept...», *op. cit.*, pp. 907-908.

7. «Secret terrorism is an oxymoron»<sup>276</sup>. El terrorismo siempre tiene, para este autor, un componente de *teatralidad* y sorpresa: «terrorism is always a dramatic event that captures headlines for long periods. It is unexpected, with great shock value»<sup>277</sup>.
8. Por último, Fletcher hace referencia a la *ausencia de culpa y remordimientos* que acrecientan el temor de nuevos ataques<sup>278</sup>.

Wilkinson opta por una definición concisa de terrorismo, caracterizándolo simplemente como «the systematic use of coercive intimidation, usually to service political ends»<sup>279</sup>. Por su parte, Locatelli centra su investigación en cinco elementos característicos<sup>280</sup>:

1. El uso de violencia.
2. La existencia de un objetivo y/o efecto relacionado con la esfera política.
3. Su carácter de «estrategia indirecta», que trae causa en la existencia de una duplicidad de objetivos —uno de ellos es el objeto de la violencia, pero no el objetivo final; el otro es el enemigo percibido, la contraparte cuyo comportamiento (o mera existencia).
4. La violación manifiesta de alguna norma de Derecho interno o internacional.
5. Ventaja relativa del ataque sobre la defensa, por cuanto la planificación de un atentado suele ser más fácil, menos costosa y con más probabilidades de éxito que prevenirlo<sup>281</sup>.

Partiendo de estos *definiens*, el autor define el terrorismo como «a peculiar form of political violence based on an indirect approach. It implies a patent breach of accepted rules and enjoys a tactical advantage over defence»<sup>282</sup>.

Para Wright-Neville, existen ciertas continuidades que se repiten a lo largo

---

<sup>276</sup> *Ibíd.*, p. 909.

<sup>277</sup> *Ibíd.*

<sup>278</sup> *Ibíd.*

<sup>279</sup> WILKINSON, P. *Terrorism versus democracy: the liberal State response* (Frank Cass: Londres, 2002) p. 13.

<sup>280</sup> LOCATELLI, A. «What is terrorism? Concepts, definitions and classifications» en Caruso, R. Y Locatelli, A. (Eds.) *Understanding terrorism: a socio-economic perspective* (Emerald Publishing Limited: Bingley, 2014) pp. 1-24.

<sup>281</sup> En un sentido similar, WILKINSON describe las actividades terroristas como «low-cost, relatively low-risk, and yet afford the possibilities of high yield in terms of weakening, penetrating or even gaining control through covert means. Moreover, such methods carry far less cost and less risk of escalation than conventional war». WILKINSON, P. «Terrorist targets and tactics: new risk to world order» en Jamiesone, A. (Ed.) *Terrorism and drug trafficking in the 1990s* (Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism: Londres, 1994) p. 181.

<sup>282</sup> LOCATELLI, *op. cit.*, p. 10.



de la historia del terrorismo, desde la antigüedad hasta nuestros días<sup>283</sup>:

1. La frustración, un sentimiento de impotencia política frente a un sistema de gobierno, o una combinación más amplia de relaciones de poder, percibidas como opresivas e injustas, que empuja a los individuos hacia el activismo y el extremismo.
2. Un sentimiento de alienación cultural y social.
3. La existencia de dos audiencias: aquellos identificados como «el enemigo», cuyo comportamiento se intenta modificar a través del terrorismo; y aquellos susceptibles de simpatizar con la causa terrorista y apoyar su lucha.
4. Sin restar importancia al fenómeno de los «lobos solitarios», el terrorismo se da con más frecuencia en aquellos contextos en los que tiene cierto apoyo social.
5. El rol desempeñado por líderes carismáticos a la hora de catalizar y desarrollar ideologías disidentes y facilitar la proyección de rabia hacia opresores reales o imaginarios.
6. La dependencia de la tecnología: existe una relación embrionaria entre los métodos violentos empleados por los terroristas y los desarrollos tecnológicos de su tiempo<sup>284</sup>.

Recapitulando, una de las ideas centrales que podemos extraer de las definiciones y elementos analizados, clave para entender el terrorismo, es que éste debe ser concebido como una *herramienta o táctica*, y no como una ideología o filosofía. El terrorismo es, desde esta perspectiva, el uso de la violencia o la amenaza de violencia contra seres humanos para cambiar el comportamiento de la sociedad<sup>285</sup> a través de la imposición del miedo<sup>286</sup>. Como tal, esta herramienta puede ser empleada como parte de una campaña política o

---

<sup>283</sup> WRIGHT-NEVILLE, *op. cit.*, pp. xxi-xxxvii.

<sup>284</sup> Partiendo de los elementos relacionados, WRIGHT-NEVILLE elabora la siguiente definición de terrorismo: «A peculiar form of political violence based on an indirect approach. It implies a patent breach of accepted rules and enjoys a tactical advantage over defence». *Ibid.*, p. 10.

<sup>285</sup> Siguiendo la tesis de PARRY, los terroristas, sin importar la causa que persigan, adoptan al menos una de estas tres concepciones básicas sobre la sociedad: 1. La sociedad está enferma y no puede ser curada a través de medidas de reforma ordinarias; 2. El Estado es, en sí mismo, violencia, que solo puede ser contrarrestada mediante el empleo de más violencia; 3. La «verdad» de la causa terrorista justifica cualquier acción que la apoye, los terroristas actúan en nombre de una «moralidad superior». PARRY, A. *Terrorism: from Robespierre to Arafat* (Vanguard Press: Nueva York, 1976) p. 12. En el mismo sentido, VILLEGAS describe el terrorismo como una *desviación social* que «se presenta a través de la comisión de delitos violentos que persiguen la destrucción de un sistema en crisis. Se pretende una sustitución en la escala de valores y la consecución de determinadas metas sociales» VILLEGAS, «Terrorismo: ¿Crimen organizado?...», *op. cit.*, pp. 243-244.

<sup>286</sup> O, como dirá STEPHENS: «it is a means of combat, which often has very significant effects at relatively little cost, deployed in pursuit of a political strategy». STEPHENS, *op. cit.*, p. 457.

militar más amplia (como por ejemplo una insurgencia)<sup>287</sup>. El tipo concreto de violencia empleado para sembrar el terror (asesinato, secuestro, lesiones, etcétera) resulta, en este sentido, irrelevante, siempre y cuando esté presente la característica común del uso o la amenaza de la violencia<sup>288</sup>.

En el epígrafe anterior hemos visto que el recurso al terrorismo como vehículo para lograr el cambio ha sido una constante a lo largo de la historia. Aunque las causas y objetivos que justifican el terrorismo hayan cambiado, y las tecnologías al servicio del terror sean hoy mucho más numerosas y destructivas que en el pasado, la herramienta —y el valor de su utilidad en las mentes de quienes la utilizan— sigue siendo la misma. Reproduciendo las palabras de Garrison: «Terrorists are different when viewed from the social context of time, the target selection of the terror, the reason for the use of terror, the justification of the use of terror, the evil that terrorists seek to address, and the goals they have. These and other factors will always differentiate terrorists in history, time and place»<sup>289</sup>. Dicho de otro modo: el terrorismo no puede comprenderse y definirse por las causas que lo justifican, porque éstas cambian constantemente, sino haciendo referencia a la racionalización, la lógica y la percepción de cómo causar el cambio. Aquellos que recurren al terror para lograr un resultado deseado, ya sea construir una sociedad, derribar una estructura social, resistirse a la ocupación, vengarse de una injusticia percibida, o causar un cambio específico en la sociedad, en posesión de poder gubernamental o en busca de éste, son terroristas. Según aclara nuestra Directora de tesis: «lo importante no es el terror en sí como finalidad, ni como resultado, sino como *modalidad de acción*, o si se prefiere, que para el terrorista esa es la condición necesaria para obtener sus objetivos (...) Es decir, la clave para la comprensión del terrorismo sería su dimensión instrumental, su carácter de estrategia, de método o herramienta al servicio de la actividad definida como criminal»<sup>290</sup>.

Por los motivos que exponíamos antes, el terrorismo tampoco debe definirse por la naturaleza de sus víctimas, es decir, porque éstas reciban el calificativo de «civiles» o «inocentes». Con independencia de que nos encontremos ante un ataque terrorista selectivo —como el asesinato del zar Alejandro II— o indiscriminado —como los ataques del 11-S—, la intención del terrorista es que el miedo desencadenado por el incidente produzca el cambio

---

<sup>287</sup> SMITH, *The terrorism ahead...*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>288</sup> RAMÓN CHORNET, *Terrorismo y respuesta de fuerza...*, *op. cit.*, p. 63.

<sup>289</sup> GARRISON, «Defining terrorism: philosophy...», *op. cit.*, pp. 263.

<sup>290</sup> RAMÓN CHORNET, *Terrorismo y respuesta de fuerza...*, *op. cit.*, p. 63-64.

social deseado<sup>291</sup>. Lo que califica a una acción como terrorismo tampoco es la naturaleza del sujeto responsable, de forma que el terrorismo puede ser tanto una actividad contra el Estado como del propio Estado<sup>292</sup>. En suma, la clave para la definición del terrorismo no se encuentra en sus causas, sus víctimas o sus perpetradores, sino en la naturaleza del acto y sus objetivos. Cuando nos aproximamos al terrorismo desde este punto de vista, parece claro que el terrorista de una persona no es el luchador por la libertad de otra.

### 1.3.2 Modelos de clasificación

Tras este breve recorrido por las constelaciones de significados y los atributos definitorios del terrorismo, hemos conseguido identificar una extensa gama de referentes empíricos asociados a este término, que sirve para designar a un amplio espectro de sujetos y actos. Sin duda, Naródnaya Volya, el HRSA, Theodore Kaczynski (conocido con el sobrenombre de Unabomber), la OLP, ETA y Al-Qaeda (por citar algunos ejemplos) son muy diferentes en lo que respecta a su estructura, objetivos políticos y fundamentos ideológicos. En el mismo sentido, los ataques perpetrados por Aum Shinrikyo en Japón, Sendero Luminoso en Perú, los movimientos antiabortistas en Estados Unidos o Boko Haram en Nigeria (de nuevo, por nombrar algunos casos al azar), apenas comparten elementos comunes en cuanto a la selección de objetivos, tácticas empleadas y *modus operandi*. Esta diversidad demanda, forzosamente, una mayor clarificación, y en concreto, la definición de modelos y criterios de clasificación que nos permitan comparar los diferentes «terrorismos» a la hora de realizar investigaciones cuantitativas y cualitativas.

Esta cuestión ha sido ampliamente tratada por la doctrina, dando fruto a multitud de modelos y criterios para sistematizar y clasificar el terrorismo, los

---

<sup>291</sup> Esta idea guarda armonía con lo expresado por VILLEGAS en torno a las diferencias entre el terrorismo y otros delitos comunes: «El terrorismo no persigue un afán de lucro como fin último, emplea la criminalidad de tipo económico para la financiación de su estructura organizativa. Dicho de otro modo, el afán de lucro es un medio para conseguir el fin último de naturaleza política». VILLEGAS, «Terrorismo: ¿Crimen organizado?...», *op. cit.*, p. 236.

<sup>292</sup> RAMÓN CHORNET, *Terrorismo y respuesta de fuerza...*, *op. cit.*, p. 64.

grupos y los actos terroristas<sup>293</sup>. Los sistemas de clasificación que se sintetizan a continuación toman prestados elementos de esfuerzos anteriores, sin ambición de desarrollar una propuesta original, sino simplemente de allanar el camino para los capítulos siguientes, facilitando la comprensión de las principales similitudes y diferencias entre la diversidad de tipologías de terrorismo. Los cuatro criterios principales que tendremos en consideración serán: la naturaleza de los actores involucrados, las causas perseguidas por estos actores, su estructura organizativa y su ámbito de actuación.

En primer lugar, la naturaleza de los actores involucrados nos permite distinguir entre terrorismo de Estado, terrorismo patrocinado por el Estado y terrorismo perpetrado por actores privados. La expresión «terrorismo de Estado»<sup>294</sup> se emplea para designar al terror perpetrado de forma directa por éste, como estructura orgánica e institucional, a través de la utilización de medios ilegítimos que buscan aterrorizar a la población y así fomentar determinados comportamientos<sup>295</sup> —como el practicado por la Alemania del Tercer Reich, la dictadura de Augusto Pinochet en Chile o la dictadura de Saddam Hussein en Irak—; y para referirse a la comisión de actos y actividades terroristas por los agentes estatales en otros países —como el hundimiento del *Rainbow Warrior* en territorio neozelandés por los servicios de inteligencia franceses en 1985. En el segundo caso, el terrorismo se emplea como una herramienta de política exterior<sup>296</sup>. Así, aunque los actos de terrorismo son ejecutados por actores no gubernamentales, un Estado se encarga de financiarlos, dirigirlos, instigarlos o protegerlos. Por ejemplo, desde el derrocamiento del sah en 1979, el Estado iraní ha sido acusado de patrocinar organizaciones terroristas en otros Estados para propagar la revolución; tras suplantarse al régimen monárquico del rey Idris en 1969, el gobierno de Muamar

---

<sup>293</sup> Véanse, por ejemplo: SCHMID, A. P., STOHL, M. y FLEMMING, P. «Typologies» en SCHMID y JONGMAN, *Political terrorism: A new guide...*, *op. cit.*, pp. 39-59; PARMENTIER, S. y WEITEKAMP, E. «Political crimes and serious violations of human rights: towards a criminology of international crimes» en Parmentier, S. y Weitekamp, E. (Eds.) *Crime and human rights: sociology of crime, law and deviance* (Vol. 9, Elsevier: Ámsterdam, 2007); DEKMEJIAN, R. *Spectrum of terror* (CQ Press: Washington DC, 2007); KAPLAN, J. «A typology of terrorism» (2008) 6 (1) *Journal of Political Philosophy* 1-38; GANOR, B. «Terrorist organization typologies and the probability of a boomerang effect» (2008) 31 (4) *Studies in Conflict and Terrorism* 269-283; SCHMID, *The Routledge handbook of terrorism research*, *op. cit.*; RODRÍGUEZ MORALES, T. G. «El terrorismo y nuevas formas de terrorismo» (2012) 15 (33) *Espacios Públicos* 72-95.

<sup>294</sup> En torno a las diversas acepciones de la expresión «terrorismo de Estado», véase: TORRES VÁSQUEZ, H. «El concepto de terrorismo de Estado: una propuesta de *lege ferenda*» (2010) 33 *Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales* 129-147.

<sup>295</sup> Coincidente con la categoría de «terror represivo» identificada por MOSS. MOSS, R. *The war for the cities* (Coward, McCann & Geoghegan: Nueva York, 1972) pp. 32 y ss.

<sup>296</sup> LOCATELLI, *op. cit.*, p. 12.

el Gadafi apoyó —mediante el suministro de armas, campamentos de entrenamiento ubicados en Libia y financiación— a algunos movimientos terroristas de «nueva izquierda»; mientras que el gobierno de Estados Unidos utilizó la «Operación Ciclón» para financiar, entrenar y armar a los muyahidines afganos, contribuyendo a la creación de Al-Qaeda. En el último caso, los actos de terrorismo son perpetrados por redes, grupos, organizaciones movimientos o individuos privados sin intervención del Estado<sup>297</sup>.

El segundo criterio de clasificación guarda relación con la causas perseguidas por los sujetos terroristas, concebidas en términos políticos, que sistematizamos en cinco grupos:

1. *Cambio de régimen*. En este caso, el uso del terrorismo por un grupo representa a una facción de la sociedad que pretende subvertir el orden político interno o eliminar a un gobernante, como ocurrió con Sendero Luminoso en Perú.
2. *Cambio de políticas*. El terrorismo busca afectar las políticas de un Estado, grupo de Estados u organización internacional. Por ejemplo, Al-Qaeda ha declarado que uno de sus objetivos es poner fin a la presencia norteamericana en Oriente Medio.
3. *Cambio territorial*. La meta del terrorismo es lograr la independencia de una comunidad respecto de un gobierno considerado ilegítimo u opresivo, como en el caso de muchos de los grupos incluidos de la «oleada anticolonial», así como del IRA, ETA o los Tigres de Liberación de Eelam Tamil.
4. *Control social*. El propósito del terrorismo es imponer o implementar una determinada configuración de la sociedad, como en el caso del Ku Klux Klan en Estados Unidos. Es uno de los fines más comunes del terrorismo de Estado.
5. *Mantenimiento del status quo*. El terrorismo busca preservar un determinado orden interno, como en el caso de la Autodefensa Unida de Colombia. También puede constituir un objetivo del terrorismo de Estado cuando busque perpetuar el control de una élite, o incluso de una sola persona, sobre la maquinaria del Estado.

El tercer criterio tiene que ver con la pertenencia o no pertenencia del sujeto terrorista a una organización y, en el primero de los casos, asimismo, con la forma de estructurarse de ésta, y nos permite diferenciar cinco tipologías:

---

<sup>297</sup> Que englobaría las categorías de «terror defensivo» y «terror ofensivo» identificadas por MOSS. MOSS, *op. cit.*, pp. 32 y ss.

1. Terroristas individuales, popularmente conocidos como «lobos solitarios», es decir, personas que actúan solas y no tienen contacto con ningún comando u organización (como el Unabomber o Anders Breivik), aunque puede ser que se identifiquen con alguna (como aquellos que afirman actuar en nombre del EIIL).
2. Comandos terroristas —del orden de cuatro o cinco personas—, vinculados entre sí por fuertes lazos sociales e independientes de otras organizaciones, como las células yihadistas que perpetraron los atentados de Madrid en 2004 y Londres en 2005.
3. Movimientos terroristas que comparten una ideología e intentan alcanzar un objetivo común, sin estar estructurados de forma jerárquica, como el movimiento antiabortista en Estados Unidos.
4. Organizaciones terroristas que adoptan una estructura jerárquica clásica, como el IRA, la RAF, ETA o las Brigate Rosse.
5. Redes terroristas transnacionales con «filiales» asociadas que se planifican y actúan siguiendo una comanda general de sembrar terror. El caso de Al-Qaeda ilustra la transición de un modelo centralizado y jerárquico durante los años 90, emplazada primero en Sudán y más tarde en Afganistán, «a un modelo de franquicias en el que una Al-Qaeda atrincherada en Pakistán favorecía la adopción de la marca Al-Qaeda a grupos yihadistas locales distribuidos en diversas regiones»<sup>298</sup>.

El cuarto criterio es aquel que, por su ámbito de actuación, diferencia entre terrorismo doméstico, transnacional o internacional. Siguiendo el criterio de Reinales Nestares, el terrorismo transnacional es aquel que se da cuando se actúa en un Estado pero se tienen redes, infraestructuras o elementos de financiación en otro; mientras que terrorismo internacional es aquel busca objetivos internacionales<sup>299</sup>.

---

<sup>298</sup> SOMIEDO, J. P. «La estructura y la organización de los grupos terroristas bajo la óptica del aprendizaje organizacional» (2015) 24 *Documento Marco del IEEE*, disponible en: [www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs\\_marco/2015/DIEEEM24-2015\\_OrganizacionesTerroristas\\_PabloSomiedo.pdf](http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM24-2015_OrganizacionesTerroristas_PabloSomiedo.pdf), p. 6. Por lo que respecta a la estrategia de organización del EIIL, ésta ha sido caracterizada como un modelo disruptivo en comparación con cualquier otro grupo terrorista —incluida Al-Qaeda—, a causa de «la posesión del binomio territorio-población le permite convertirse en una amenaza a la estabilidad regional de mayor entidad que mediante la sola utilización de acciones terroristas de estilo ‘clásico’». *Ibíd.* En el mismo sentido: BERENGUER, F. J. «La guerra contra el Estado Islámico y el factor tiempo» (2015) 16 *Documento de Análisis del IEEE*, disponible en: [www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2015/DIEEEA16-2015\\_Guerra\\_El\\_FactorTiempo\\_FJBH.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA16-2015_Guerra_El_FactorTiempo_FJBH.pdf), p. 6.

<sup>299</sup> REINARES NESTARES, F. «Conceptualising international terrorism» (2005) 83 *ARI Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, disponible en: [www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3f1169004f01860bb9fcfd3170baead1/Reinales802.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3f1169004f01860bb9fcfd3170baead1](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3f1169004f01860bb9fcfd3170baead1/Reinales802.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3f1169004f01860bb9fcfd3170baead1).

### 1.3.3 Factores que dificultan la definición del terrorismo

Una de las principales dificultades que plantea la conceptualización del terrorismo es el riesgo de posicionarse, ya que, en ausencia de una definición generalmente aceptada, el valor político del término prevalece sobre el legal<sup>300</sup>. El contexto socio-cultural también supone un importante condicionante que debe tenerse en cuenta: dependiendo de dónde vivamos, las formas predominantes de violencia política serán unas u otras, y este hecho, dada la percepción selectiva del ser humano, modelará permanentemente nuestra concepción sobre lo que es (y lo que no es) terrorismo. Como ha señalado Ramón Chornet: «La dificultad central para el problema de la definición de terrorismo reside en la naturaleza subjetiva del terror, puesto que cada uno de nosotros tenemos diferentes conceptos y medidas del mismo y además nuestra experiencia personal y nuestro condicionamiento cultural influyen de manera tal que las causas y el grado de terror que se produce en una persona, varían por completo respecto a otras»<sup>301</sup>.

A mayor abundamiento, desde el 11 de septiembre de 2001, existe una creciente tendencia a aglutinar amenazas terroristas dispares en una suerte de «pandemia global homogénea»<sup>302</sup>, obviando la especificidad de las condiciones concretas que dan lugar a las diferentes manifestaciones de violencia terrorista. En el mismo sentido, la ausencia de líneas divisorias claras entre el terrorismo y el resto de las formas de violencia política<sup>303</sup> supone que el debate sobre la definición del terrorismo sea también el debate por clasificar la violencia política en sus innumerables manifestaciones: disturbio, motín, revuelta, rebelión, conflicto, guerra, levantamiento, revolución, subversión, intervención, guerrilla y un largo etcétera<sup>304</sup>. Paradójicamente, aunque la palabra terrorismo constituye un epíteto y un término frecuentemente abusado<sup>305</sup>, la impresión del público general es que existe una noción relativamente clara de lo que es el terrorismo, fenómeno al que Fletcher denomina «voluntad de creer» («what is interesting here is the element I would call the ‘will to believe’. We are not only afraid of terrorism; we need to believe in it»<sup>306</sup>).

---

<sup>300</sup> ZEIDAN, *op. cit.*, pp. 491-492.

<sup>301</sup> RAMÓN CHORNET, *Terrorismo y respuesta de fuerza...*, *op. cit.*, pp. 68.

<sup>302</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>303</sup> WILKINSON, P. *Terrorism and the liberal State* (Macmillan: Londres, 1977), pp. 32-33, 56-57.

<sup>304</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>305</sup> WHITBECK, *op. cit.*

<sup>306</sup> FLETCHER, «The indefinable concept...», *op. cit.*, p. 895.

Boaz Ganor, fundador y Director del *International Institute for Counter-Terrorism*, sistematiza los principales factores que hacen que el terrorismo sea un concepto difícil de definir<sup>307</sup>:

1. Porque al tratarse de un concepto tan controvertido, las nociones de terrorismo ofrecidas por las disciplinas académicas (ciencias políticas, jurídicas y sociales), a menudo divergen de las predominantes en la opinión pública.
2. Porque la problemática de la definición del terrorismo está íntimamente ligada a la de su (des)legitimación y criminalización.
3. Porque existen muchos «terrorismos», con diferentes formas y manifestaciones.
4. Porque el término ha experimentado numerosos cambios de significado desde que fuera acuñado durante la Revolución Francesa.
5. Porque las organizaciones terroristas suelen ser clandestinas (o semi-clandestinas) y el secretismo que las rodea dificulta la tarea de analizarlas objetivamente.
6. Porque la definición dependerá de si los terroristas trabajan por o contra nuestros intereses (nacionales) y, consecuencia de ello, existe una fuerte tendencia a la aplicación de dobles raseros.
7. Porque los límites que separan el terrorismo de otras formas de violencia política son vagos o poco claros.
8. Porque el Estado, por su (autoproclamado) monopolio del uso de la fuerza y su poder de codificación legal, puede excluir cualquiera de sus actividades (por ejemplo, la represión indiscriminada) de la definición de terrorismo<sup>308</sup>.
9. Porque elaborar una definición de terrorismo implica analizar cuáles son las causas subyacentes tras este fenómeno y quién es responsable del inicio de círculos viciosos de violencia (*acción-reacción-acción*).
10. Porque algunos autores emplean dos vocabularios distintos (fuerza versus violencia; terror versus terrorismo) para referirse a agentes estatales y no estatales.

---

<sup>307</sup> GANOR, B. «Defining terrorism: is one man's terrorist another man's freedom fighter? (1998) 4 *ICT Papers* 22-23, p. 29. También: SCHMID, «Terrorism—The definitional problem», *op. cit.*, p. 413; *Id.*, *The Routledge handbook of terrorism research*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>308</sup> Investigaciones llevadas a cabo por RUMMEL revelan que, a lo largo del s. XX, los Estados asesinaron a 34 millones de personas en conflictos armados convencionales, y a otros 170 millones en situaciones que quedan fuera de los parámetros de las guerras interestatales. En comparación, los insurgentes y otros actores no estatales asesinaron a 500.000 personas sirviéndose de tácticas terroristas. RUMMEL, R. J. *Death by government* (Transaction Publishers: New Brunswick, 1996).



11. Porque los marcos conceptuales y normativos de los usuarios del término difieren (modelo de justicia penal, modelo de guerra, modelo periodístico, etc.).
12. Porque la discusión sobre la conceptualización del terrorismo está ligada al debate sobre la legitimidad del derecho a la libre determinación de los pueblos —derecho de resistencia armada contra ocupación extranjera y los regímenes racistas—y del derecho de rebelión frente a la opresión.
13. Porque aquellos que se involucran en actos de terrorismo a menudo también participan en otras formas más legítimas de lucha armada y/o en actividades políticas.
14. Porque la violencia empleada por los que luchan contra el terrorismo es posiblemente igual de indiscriminada, o peor, que la empleada por los considerados terroristas<sup>309</sup>.
15. Porque evaluar un acto terrorista implica tener que valorar los objetivos de su autor y el propio estatus del mismo.

En resumidas cuentas, como nos recuerda Saul «disagreement about terrorism runs much deeper than technical disputes about drafting: it reflects doctrinal, ideological, and jurisprudential arguments about who is entitled to exercise violence, against whom, and for what purposes»<sup>310</sup>. A continuación, dirigiremos nuestra atención hacia algunos factores que dificultan la conceptualización del terrorismo en el contexto actual.

#### A. El debate en torno a las causas del terrorismo

El terrorismo es, como hemos visto, un fenómeno particularmente complejo y diverso, de naturaleza camaleónica, cuyos ejemplos se suceden desde los inicios de la historia de la humanidad y en todas las regiones geográficas, adoptando formas dispares y persiguiendo un amplísimo abanico de objetivos. El terrorismo afecta a naciones con gobiernos democráticos, autocráticos y en transición, con economías desarrolladas, en desarrollo y

---

<sup>309</sup> En un apunte revelador, WHITBECK apunta que los pobres, débiles y oprimidos raramente se quejan sobre el terrorismo; mientras que los ricos, fuertes y opresores lo hacen constantemente. Según este autor «while most of mankind has more reason to fear the high-technology violence of the strong than the low-technology violence of the weak, the fundamental mind-trick employed by the abusers of the epithet 'terrorism' (no doubt, in some cases, unconsciously) is essentially this: The low-technology violence of the weak is such an abomination that there are no limits on the high-technology violence of the strong which can be deployed against it». WHITBECK, *op. cit.*

<sup>310</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law, op. cit.* p. 4.

subdesarrolladas<sup>311</sup>. Ha sido utilizado por grupos nacionales y religiosos, así como por grupos que no se identifican con ningún credo concreto, por movimientos de izquierdas y de derechas, nacionalistas e internacionalistas, liberales y conservadores<sup>312</sup>. Aunque la mayor parte de los terroristas provienen de las clases medias educadas, también han existido instancias de terrorismo agrario, terrorismo cometido por sectores de la sociedad desarraigados y rechazados, terrorismo sindical y terrorismo cometido por la clase obrera<sup>313</sup>. El rasgo común que conecta a esta amalgama de sujetos es, como vimos más arriba, que todos ellos emplean la violencia como estrategia para lograr sus objetivos<sup>314</sup>. Tal y como enfatizan Crenshaw y Hoffman, el recurso al terrorismo es siempre una elección *deliberada*<sup>315</sup>. Ahora bien, las causas o razones concretas que empujan a los individuos a esta elección (radicalización) son, como no podía ser de otro modo, tan complejas y variadas como el propio terrorismo. El estudio del comportamiento humano, de las raíces del terrorismo, exige un análisis pormenorizado, cuidadoso y pluridisciplinar tanto desde las disciplinas que pueden explicar el carácter y la personalidad de los terroristas — la psicología, la psiquiatría, la sociología o la genética, entre otras—, como desde aquellas que describen y explican el contexto socio-político en que se desarrollan las actividades terroristas —así, la historia, la economía, las ciencias políticas o las relaciones internacionales<sup>316</sup>. El estudio de las causas subyacentes del terrorismo escapa, por tanto, al Derecho, que es el objeto de estudio de esta tesis. Sin embargo, no es posible completar nuestra aproximación conceptual sin, al menos, esbozar —sin ánimo exhaustivo y pidiendo disculpas por adelantado por incurrir en generalizaciones (pues no existe otra forma de abordar este tema)— algunas de las causas más comúnmente citadas y los principales debates que éstas suscitan, por cuanto conocerlas puede ayudarnos a comprender mejor el fenómeno terrorista y la necesidad de adoptar una estrategia multidimensional para combatirlo. Resultan particularmente apropiadas, en este punto, las palabras de Sandoz quien, tras recordarnos que la forma de concebir el terrorismo es esencial para el porvenir de la humanidad, añade: «El terrorismo es la punta del iceberg. Si no se ataca más que a ésta, no

---

<sup>311</sup> RICHARDSON, L. «The roots of terrorism: an overview» en Richardson, L. (Ed.) *The roots of terrorism* (Routledge: Nueva York, 2006) p. 2.

<sup>312</sup> LAQUEUR, *A history of terrorism, op. cit.*, p. 79.

<sup>313</sup> *Ibíd.*

<sup>314</sup> RICHARDSON, «The roots of terrorism...», *op. cit.*, p. 2.

<sup>315</sup> CRENSHAW, «The logic of terrorism...», *op. cit.*, pp. 55-67; HOFFMAN, «Defining terrorism», *op. cit.*, pp. 3-24.

<sup>316</sup> ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. *Las actividades terroristas ante el Derecho internacional contemporáneo* (Tecnos: Madrid, 2000) p. xxvii.

se evitará el desarrollo de la parte sumergida y el terrorismo resurgirá sin cesar. Es necesario pues imperativamente adoptar una aproximación global, examinar también las causas profundas donde el terrorismo hunde sus raíces y abrir sin tardanza la gran obra de un orden y un Derecho internacional adaptado a nuestra época»<sup>317</sup>.

Conviene detenernos un instante, para empezar, en la importante relación entre terrorismo y extremismo. Según el Diccionario de la RAE, «extremismo» es la «tendencia a adoptar ideas extremas, especialmente en política»<sup>318</sup>. Por lo general, el extremismo se caracteriza por una fuerte tendencia a las concepciones morales absolutas, más fundamentadas en un sistema de creencias que en datos objetivos, y por la intolerancia hacia intereses opuestos y opiniones divergentes<sup>319</sup>. El extremismo constituye el principal catalizador y precursor del comportamiento terrorista —y de cualquier otro tipo de extremismo violento—<sup>320</sup>: es el sistema de creencias en que los terroristas fundamentan su recurso a la violencia<sup>321</sup>.

Los sucesos del 11-S desencadenaron un polarizado debate entre políticos, académicos y analistas occidentales sobre los factores desencadenantes del extremismo violento, en particular en el contexto del mundo islámico, en el que emergieron dos grandes posturas enfrentadas<sup>322</sup>. En un extremo, inspirados por la «teoría clásica de la modernización»<sup>323</sup>, se encuentran aquellos que conciben

---

<sup>317</sup> SANDOZ, Y. «Lutte contre le terrorisme el Droit international : risques et opportunités» (2002) 3 *Revue Suisse de Droit Internationale et de Droit Européen* 319-354, p. 354.

<sup>318</sup> Diccionario de la Real Academia Española online, definición de *Extremismo*, disponible en: [www.dle.rae.es/?w=extremismo](http://www.dle.rae.es/?w=extremismo).

<sup>319</sup> MARTIN, *op. cit.*, pp. 10-11.

<sup>320</sup> *Ibid.*

<sup>321</sup> Sin embargo, es importante enfatizar que los pensamiento o palabras, por muy ofensivos y censurables que sean, no constituyen, por sí mismos, actos de terrorismo. Por tanto, el terrorismo se caracteriza tanto por las creencias de una persona, como por su forma de expresarlas; de modo que todos los terroristas son extremistas, pero no todos los extremistas son terroristas.

<sup>322</sup> TAŞPINAR, Ö. «Fighting radicalism, not ‘terrorism’: root causes of an international actor redefined» (2009) 29 (2) *SAIS Review of International Affairs* 75-86, p. 75.

<sup>323</sup> La teoría de la modernización surge en los años 50 en el contexto de la batalla ideológica capitalismo-comunismo. Esta teoría divide las sociedades en dos tipos, «tradicionales» y «modernas» y argumenta que para que los países en vías de desarrollo (sociedades tradicionales) alcancen el nivel de industrialización y prosperidad económica de una sociedad moderna, deben realizar cambios profundos en sus valores y estructuras sociales. Ha sido frecuentemente criticada por constituir un modelo euro-centrista. Para un análisis más detallado de ésta teoría, véanse: HUNTINGTON, S. *Political order in changing societies* (Yale University Press: New Haven, CT, 1968); REYES, G. E. «Principales teorías sobre el desarrollo económico y social» (2001) *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, disponible en: [www.redalyc.org/html/181/18100408/](http://www.redalyc.org/html/181/18100408/).

el desarrollo económico como precursor de la democratización<sup>324</sup>. Si la pobreza y la ignorancia son el caldo de cultivo de la radicalización, el empoderamiento económico y educativo se presentan, entonces, como el mejor y más efectivo antídoto<sup>325</sup>. En el extremo contrario se encuentran aquellos que rechazan frontalmente esta correlación pobreza-terrorismo, argumentando que la mayor parte de los terroristas provienen de las clases medias educadas<sup>326</sup>. Al no tener raíces socioeconómicas discernibles ni conexión con la privación, el terrorismo se percibe casi exclusivamente como una «amenaza a la seguridad»<sup>327</sup>. En uno y otro caso, la percepción de las raíces del terrorismo lleva aparejado un posicionamiento sobre cómo debe combatirse este fenómeno (priorizando el desarrollo o priorizando la seguridad). Como explica McCue: «One of the big things about countering terrorism is, how do you perceive it? Because perception leads to your response to it. So if you have a traditional perception of terrorism, it would be that it's one of criminality, one of war. So how are you going to respond to it? Naturally, it would follow that you meet kind with kind. You fight it. If you have a more modernist approach, and your perception of terrorism is almost cause-and-effect, then naturally from that, the responses that come out of it are much more asymmetrical»<sup>328</sup>.

Las dos posturas presentan algunos argumentos válidos, y sin embargo una y otra adolecen de un claro reduccionismo porque, como advertía Laqueur: «Questions of what motivates terrorism have been asked for a long time and the answers have varied enormously (...) Any explanation that attempts to account

---

<sup>324</sup> TAŞPINAR, «Fighting radicalism...», *op. cit.*, p. 75.

<sup>325</sup> La necesidad de aumentar la ayuda económica y la asistencia educativa para poner fin al terrorismo ha sido defendida desde altas esferas políticas y académicas, por ejemplo: por el Decano de la Kennedy School of Government, Joseph Nye (2001), la Decana de la London Business School, Laura Tyson (2001), el ex Vicepresidente Al Gore (2002) o el Presidente George W. Bush (2002). KRUEGER, A. y MALECKOVA, J. «Education, poverty and terrorism: is there a causal connection?» (2003) 9074 *Working Paper National Bureau of Economic Research*, disponible en: [www.nber.org/papers/w9074.pdf](http://www.nber.org/papers/w9074.pdf); JAGER, A. «Does poverty cause terrorism?» (2018) International Institute for Counter-Terrorism, disponible en: [www.ict.org.il/images/Does%20Poverty%20Cause%20Terrorism.pdf](http://www.ict.org.il/images/Does%20Poverty%20Cause%20Terrorism.pdf).

<sup>326</sup> TAŞPINAR, «Fighting radicalism...», *op. cit.*, p. 75. También: PAVÓN-VILLAMAYOR, V. y VELÁZQUEZ ROA, J. «¿Es la pobreza causa del terrorismo?» (2006) XLVI (2) *Foro Internacional* 291-302.

<sup>327</sup> Con frecuencia, los defensores de esta postura plantean la lucha contra el terrorismo desde una perspectiva unilateral centrada en los actores estatales, la ideología yihadista, la contrainteligencia y las medidas coercitivas. TAŞPINAR, «Fighting radicalism...», *op. cit.*, p. 75. También: QUÉNIVET, N. «You are the weakest link and we will help you! The Comprehensive Strategy of the United Nations to fight terrorism» (2006) 11 (3) *Journal of Conflict & Security Law* 371-397, p. 377.

<sup>328</sup> MCCUE, J. «Terrorism is a failed brand» (*TED Ideas Worth Spreading*, junio de 2012), disponible en: [www.ted.com/talks/jason\\_mccue\\_terrorism\\_is\\_a\\_failed\\_brand?referrer=playlist-insights\\_on\\_terrorism](http://www.ted.com/talks/jason_mccue_terrorism_is_a_failed_brand?referrer=playlist-insights_on_terrorism).

for all its many different manifestations is bound to be either exceedingly vague or altogether wrong»<sup>329</sup>.

En su obra «Terrorism and communication: a critical introduction» (2012) Matutsitz realiza de un análisis exhaustivo de la literatura sobre las causas del terrorismo e identifica los factores más comúnmente citados por la doctrina<sup>330</sup>, a saber: la opresión<sup>331</sup>; la religión<sup>332</sup>; los agravios históricos<sup>333</sup>; las violaciones de Derecho internacional<sup>334</sup>; la «privación relativa»<sup>335</sup>; el resentimiento hacia la hegemonía económica mundial <sup>336</sup>; la expectativa de ganancias económicas<sup>337</sup>; el racismo<sup>338</sup>; el narcisismo<sup>339</sup>; la búsqueda de sensaciones<sup>340</sup>; y el fallo de los

---

<sup>329</sup> LAQUEUR, W. «Interpretations of terrorism: fact, fictions and political science» (1977) 12 (1) *Journal of Contemporary History* 1-42, p. 1.

<sup>330</sup> MATUSITZ, J. *Terrorism and communication: a critical introduction* (Sage Publications: Thousand Oaks, CA, 2012) pp. 14-18.

<sup>331</sup> Con frecuencia, los individuos invocan la injusticia del trato al que les someten los gobiernos, que les privan de identidad, dignidad, seguridad y libertad, como la razón principal para unirse a grupos terroristas. CRENSHAW, M. «The psychology of political terrorism» en Hermann, M. G. (Ed.) *Political Psychology* (Jossey-Bass: San Francisco, 1986) 379-413. También: JORDÁN ENAMORADO, J. *Los orígenes del terror: indagando en las causas del terrorismo* (Biblioteca Nueva: Madrid, 2004) pp. 15-36.

<sup>332</sup> IMRE, R., MOONEY, T. B. y CLARKE, B. *Responding to terrorism* (Ashgate: Farnham, 2008); PRUS, R. «Terrorism, tyranny, and religious extremism as collective activity: beyond the deviant, psychological and power mystiques» (2005) 36 (1) *The American Sociologist* 47-74. También: BOIX, L. y JORDÁN ENAMORADO, J. «La justificación ideológica del terrorismo islamista: el caso de Al-Qaeda» en JORDÁN ENAMORADO, *op. cit.*, pp. 145-186.

<sup>333</sup> A menudo, los terroristas atacan a gobiernos y grupos que consideran responsables de injusticias históricas. Vengar a los camaradas o la comunidad es, en palabras de CRENSHAW, «the single common emotion that drives the individual to become a terrorist». CRENSHAW, M. «The causes of terrorism» (1981) 13 (4) *Comparative Politics* 379-399, p. 394.

<sup>334</sup> Según IRME, MOONEY y CLARKE, los Palestinos exigieron justicia a través de las Naciones Unidas y otros canales legales, pero no se les otorgó. IRME, MOONEY y CLARKE, *op. cit.*

<sup>335</sup> Muchos autores han encontrado un fuerte vínculo entre privación y terrorismo, entre ellos: SCHMID y JONGMAN, *Political terrorism: a research guide...*, *op. cit.*; HARMON, C. H. *Terrorism today* (Frank Cass: Londres, 2000). Por su importancia, esta cuestión será abordada con mayor detalle a continuación.

<sup>336</sup> Según LOUW, los países que expresan odio hacia la hegemonía económica mundial (por ejemplo, Afganistán o Pakistán) producirán más grupos terroristas. LOUW, E. P. «The 'war against terrorism': a public relations challenge for the Pentagon» (2003) 65 (3) *Gazette: The International Journal for Communication Studies* 211-230.

<sup>337</sup> BOUHANA, N. y WIKSTRÖM, P. H. «Theorizing terrorism: terrorism as moral action. A scoping study» (2010) 2 (2) *Contemporary Readings of Law and Social Justice* 9-79.

<sup>338</sup> El racismo puede ser una herramienta poderosa para deshumanizar a los adversarios y lograr la desvinculación moral. En este sentido: GOTTCALK, M. y GOTTCALK, S. «Authoritarianism and pathological hatred: the social psychological profile of the Middle Eastern terrorist» (2004) 32 *The American Sociologist* 38-59.

<sup>339</sup> Algunas investigaciones han encontrado que la gente con tendencias narcisistas es más propensa al terrorismo: POST, J. M. «Rewarding fire with fire: effects of retaliation on terrorist group dynamics» (1987) 10 *Terrorism* 23-36; CRENSHAW, M. «Questions to be answered, research to be done, knowledge to be applied» en Reich, W. (Ed.) *Origins of terrorism: psychologies, ideologies, theologies, states of mind* (Cambridge University Press: Nueva York, 1990) 247-260.

canales de expresión convencionales<sup>341</sup>. Es importante advertir, sin embargo, que muy pocos estudios sobre las causas de origen del terrorismo están basados en verdaderas investigaciones empíricas<sup>342</sup>, por lo que la precisión y veracidad de estas investigaciones es cuestionable. Sea como fuere, lo que parece evidente es que el caldo de cultivo idóneo para la radicalización y el reclutamiento terrorista requiere la confluencia de variables psicológicas, sociales, históricas, culturales, económicas y políticas; y que, incluso cuando estos factores convergen, los objetivos ideológicos o políticos perseguidos por los terroristas son tan abundantes y variados que resulta muy difícil sentar parámetros generales<sup>343</sup>.

A pesar de esta heterogeneidad, existe un rasgo común que, como veíamos, comparten todos los terroristas: el recurso deliberado a la violencia en persecución de un objetivo. Precisamente por ello, ninguna estrategia efectiva contra el terrorismo puede obviar que éste representa una amenaza grave para la seguridad: proteger la nación y a los ciudadanos debe constituirse, por ello, como el objetivo principal de la lucha contra el terrorismo. Ahora bien, es importante aclarar, como advierte Taşpinar, que «the debate about the root causes of terrorism, however, is not about counter-terrorism. Advocates of the root cause approach are interested in fighting the conditions that create terrorism, not the terrorists themselves»<sup>344</sup>. Dicho de otro modo: aquellos que abogan por fomentar el desarrollo lo hacen para erradicar las condiciones en las

---

<sup>340</sup> Algunos estudios concluyen que es altamente plausible que los «buscadores de sensaciones» (*sensation-seekers*) sean más propensos a unirse a una organización que utiliza tácticas violentas. La búsqueda de sensaciones implica una recompensa personal, incluyendo la emoción del estilo de vida combativo y un sentimiento de empoderamiento a través de la violencia. El atractivo y la excitación del terrorismo radicaría, en parte, en el peligro físico que implica. VICTOROFF, J. «The mind of the terrorist: a review and critique of psychological approaches» (2005) 49 (1) *Journal of Conflict Resolution* 3-42.

<sup>341</sup> Algunos autores, como CHOMSKY, argumentan que el uso o la amenaza del uso de la violencia terrorista en las sociedades democráticas es síntoma del fracaso definitivo de los canales convencionales de expresión política y de los sistemas legítimos de autoridad. CHOMSKY, N. *Failed States: the abuse of power and the assault on democracy* (Metropolitan Books: Nueva York, 2006).

<sup>342</sup> SCHMID, A. P. «Raíces y causas del terrorismo» en *Causas y consecuencias del terrorismo: II Jornadas sobre terrorismo* (Fundación Manuel Giménez de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico: Madrid, 2006) 1-9, p. 2.

<sup>343</sup> En este punto, no dejan de ser acertadas las palabras de LAQUEUR, quien advierte «generalizations are of little validity because so much depends on the political and social conditions in which terrorism has occurred, on the historical and cultural context, on the purpose and character of the terror, and, of course, its targets. Seen in this light no two terrorist movements were alike, and in fact, few were even similar». LAQUEUR, *A history of terrorism*, *op. cit.*, p. 119.

<sup>344</sup> TAŞPINAR, «Fighting radicalism...», *op. cit.*, p. 76.

que aparece el terrorismo, no a los terroristas en sí mismos<sup>345</sup>. Así, aunque no parece que la radicalización sea, sin más, un producto de la pobreza o que se corresponda con niveles educativos bajos, descartar que el terrorismo pueda tener conexiones con la privación es simplista y engañoso por cuanto «weak, failing, and failed States; ungoverned spaces, and civil war that create safe havens for terrorism are all in underdeveloped parts of the world, not in the industrialized West»<sup>346</sup>.

En este sentido, Trujillo destaca cuatro factores perceptivos y argumentos que favorecen la radicalización y la legitimación de la violencia, a saber «(1) la desconfianza en el sistema legal y, así, una elevada percepción distorsionada de injusticia; (2) los niveles de privación relativa y libre albedrío de los miembros del grupo terrorista; (3) hacer responsables a terceras personas del desequilibrio emocional por la excitación desagradable (aversión, odio, ira, duda, tensión, etcétera) y quietud desagradable (humillación, tristeza, apatía, miedo, agotamiento) que genera la privación relativa; y, (4) incremento de la autoeficacia, las habilidades de afrontamiento y la controlabilidad percibida para conseguir modificar el estado de las cosas al saberse capaces para ello debido a éxitos anteriores»<sup>347</sup>. Igual que este autor, muchas investigaciones han encontrado que la desigualdad y la «privación relativa» —entendida como la ausencia de oportunidades en relación con las expectativas<sup>348</sup>— constituyen

---

<sup>345</sup> La agenda del desarrollo no se centra en los terroristas, sino en aquellos más susceptibles de radicalizarse, de sucumbir ante los mensajes y tentativos reclamos del extremismo violento. Abordar los reclamos colectivos que conducen al radicalismo equivale, como veremos a continuación, a prevenir el terrorismo en una etapa previa, antes de que sea tarde para utilizar medidas no coercitivas.

<sup>346</sup> Con frecuencia, los territorios no gobernados o con gobiernos débiles —pensemos en los ejemplos de Somalia, Afganistán, Mali, Yemen, Chechenia, las zonas tribales de administración federal de Pakistán o la isla filipina de Mindanao— atraen a redes terroristas que se establecen en los mismos para planificar sus ataques internacionales y reclutar jóvenes sin recursos, educación ni expectativas. TAŞPINAR, «Fighting radicalism...», *op. cit.*, pp. 78, 82. También: DUNLAP, B. N. «State failure and the use of force in the age of global terror» (2004) 27 *Boston College International and Comparative Law Review* 453-475; ALCAIDE FERNÁNDEZ, «Terrorismo y Derecho internacional...», *op. cit.*, p. 32.

<sup>347</sup> TRUJILLO, H. M. «Hacia una mejor comprensión psicológica del terrorismo: reclutamiento, ideología y violencia» (2009) 24 (2) *Revista de Psicología Social* 163-181, p. 173.

<sup>348</sup> Conceptualmente, esta experiencia emocional de injusticia se refiere al «resentimiento que ocurre cuando los individuos creen que sus resultados o los de su grupo son injustos». «Privación relativa» (3 de junio de 2003) *Glosario de Psicología Social Aplicada*, disponible en: [www.aplicada13.wordpress.com/2013/06/03/privacion-relativa/](http://www.aplicada13.wordpress.com/2013/06/03/privacion-relativa/).

factores amplificadores del terrorismo<sup>349</sup>. Según estos estudios, la globalización exacerba la conciencia sobre las oportunidades disponibles en otros lugares, lo que genera sentimientos de frustración, victimización y humillación entre las crecientes cohortes de jóvenes musulmanes que residen en las áreas urbanas de Oriente Medio y el norte de África, sin acceso a la educación y desempleados, que pueden comparar su situación con la de los jóvenes de otros países. La magnitud de esta frustración se ve agravada por la explosión demográfica y la debilidad estatal<sup>350</sup>. La privación relativa también ha sido identificada como un factor potenciador de la radicalización en el contexto de los jóvenes musulmanes que residen en países occidentales, que se ven afectados por dinámicas psicosociales de prejuicio, discriminación y polarización social<sup>351</sup>.

Las dinámicas socioeconómicas desfavorables pueden degenerar en violencia política y perpetuar círculos viciosos de radicalismo, terrorismo y conflicto interno. Como mínimo, estos problemas crean un entorno en el que el radicalismo y la violencia política encuentran una mayor aceptación social. Por ello, aún asumiendo que no existe una panacea o fórmula única para erradicar el terrorismo, toda estrategia amplia contra este fenómeno «debe tener un componente a largo plazo para encarar las condiciones que pueden ser aprovechadas por los terroristas para crear o ampliar su base de poder»<sup>352</sup>. En otras palabras, cualquier estrategia que pretenda erradicar el terrorismo debe abordar el contexto económico y social que favorece la radicalización<sup>353</sup>. A su

---

<sup>349</sup> Entre ellas: SCHMID y JONGMAN, *Political terrorism: a research guide...*, *op. cit.*; HARMON, *op. cit.*; TAŞPINAR, «Fighting radicalism...», *op. cit.*; ABADIE, A. «Poverty, political freedom, and the roots of terrorism» (2006) 96 *American Economic Review* 50-56; KRIEGER, T. y MEIERRIEKS, D. «Does income inequality lead to terrorism?» (2016) 5821 *Working Paper Center for Economic Studies and IFO Institute*, disponible en: [www.econstor.eu/bitstream/10419/130446/1/cesifo1\\_wp5821.pdf](http://www.econstor.eu/bitstream/10419/130446/1/cesifo1_wp5821.pdf); LJUSIC, V., VAN PROOIJEN, J. y WEERMAN, F. «Beyond the crime-terror nexus: socio-economic status, violent crimes and terrorism» (2017) 3 (3) *Journal of Criminological Research, Policy and Practice* 158-172.

<sup>350</sup> TAŞPINAR, Ö. «ISIS recruitment and the frustrated achiever» *Huffington Post* (8 de noviembre de 2016), disponible en: [https://www.huffpost.com/entry/isis-relative-deprivation\\_b\\_6912460?utm\\_hp\\_ref=world](https://www.huffpost.com/entry/isis-relative-deprivation_b_6912460?utm_hp_ref=world).

<sup>351</sup> En este sentido, MOYANO PACHECO, M. «Factores psicosociales contribuyentes a la radicalización islamista de jóvenes en España. Construcción de un instrumento de evaluación» (Tesis Doctoral, Universidad de Granada, 2010); YUSOUFZAI, K. y EMMERLING, F. «How identity crisis, relative deprivation, personal characteristics, and empathy contribute to the engagement of Western individuals in Islamist terrorist behaviour» (2017) 8 (1) *Contemporary Voices: St Andrews Journal of International Relations* 68-80.

<sup>352</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo. Informe del Secretario General» (27 de abril de 2006) Doc. A/60/825, párr. 20.

<sup>353</sup> Como argumenta MCCUE: «We want have a perception of terrorism which is not just a pure military perception of it. We need to foster more modern and asymmetrical responses to it». MCCUE, *op. cit.*



vez, cualquier estrategia que pretenda paliar la radicalización deberá fomentar el «desarrollo humano»<sup>354</sup> en sus múltiples vertientes —no solo el económico. En definitiva, se trata de adoptar una nueva narrativa pública para hacer frente al terrorismo, una respuesta a largo plazo más proactiva, inteligente, efectiva y humana. Como ha defendido la activista Malala Yousafzai: «With guns you can kill terrorists, with education you can kill terrorism»<sup>355</sup>.

## B. Usos indebidos y banalización

Como ha advertido Saul «the term terrorism has been erratically deployed to describe all manner of evils (...) it has also been used to describe things that are not evils at all»<sup>356</sup>. En efecto, una importante dificultad con la que nos encontramos a la hora de definir el terrorismo es la propensión del término a «viajar» y expandirse para incorporar nuevos comportamientos y prefijos<sup>357</sup>, como sucede en los casos del «narcoterrorismo»<sup>358</sup>, «ecoterrorismo»,

---

<sup>354</sup> La idea básica detrás de este concepto, tal y como fue concebido por el Premio Nobel de economía Amartya Sen, es que el desarrollo humano es un paradigma que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país. Según SEN, la democracia, la libertad y los derechos humanos juegan un papel vital en la promoción del desarrollo económico, de modo que la noción de desarrollo humano comprende la creación de un entorno en el que cada persona pueda vivir una vida que valore, gozar de oportunidades y desarrollar su máximo potencial. Para ello es esencial fomentar las capacidades humanas: disfrutar de una vida larga y saludable, recibir educación, tener acceso a los recursos necesarios para gozar de una vida digna y poder participar de la vida social. El modelo de desarrollo humano considera que el progreso social y político hacia la libertad y la democracia son parte integral del crecimiento. Esta nueva aproximación al desarrollo requiere la implementación de una agenda pública que se extienda mucho más allá del mero crecimiento económico, englobando las dimensiones sociales y políticas de la condición humana en su conjunto. «Concepto de desarrollo humano», *Informe Nacional de Desarrollo Humano*, disponible en: [www.desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/](http://www.desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/).

<sup>355</sup> MALALA YOUSAFZAI.

<sup>356</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.* p. 3.

<sup>357</sup> WEINBERG, PEDAHZUR y HIRSCH-HOEFLER, *op. cit.*, p. 779. Como señala UNDERHILL «in today's world, the label 'terrorism' is being attached to almost every act of violence or crime». UNDERHILL, N. *Countering global terrorism and insurgency. Calculating the risk of State failure in Afghanistan, Pakistan and Iraq* (Palgrave Macmillan: Londres, 2014) pp. 1-27.

<sup>358</sup> Según previene BJÖRNEHED «it should be noted that even with the acknowledgement of the duality of the term, narco-terrorism is a problematic concept and can be argued to complicate rather than facilitate discussions on the two concepts that it embodies». BJÖRNEHED, E. «Narco-terrorism: the merger of the war on drugs and the war on terror» (2004) 6 (3) *Global Crime* 305-324, p. 307.

«ciberterrorismo»<sup>359</sup>, «terrorismo económico»<sup>360</sup>, «terrorismo doméstico»<sup>361</sup> o «terrorismo machista», «terrorismo sexual»<sup>362</sup>, «terrorismo cultural»<sup>363</sup> e, incluso, «terrorismo artístico»<sup>364</sup>.

Como explican Collier y Mahon, esta tendencia a la dilatación del término dificulta la delimitación de un concepto unitario: «When scholars take a category developed from one set of cases and extend it to additional cases, the new cases may be sufficiently different that the category is no longer appropriate in its original form. If this problem arises, they may adapt the category by climbing the ladder of generality, thereby obeying the law of inverse

---

<sup>359</sup> Al respecto, conviene notar que la práctica del ciberterrorismo rara vez conlleva el empleo de violencia o amenaza de violencia que, como veíamos, constituye el principal elemento definitorio del terrorismo. En este sentido: JARVIS, L. y MACDONALD, S. «Locating cyberterrorism: how terrorism researchers use and view the cyber lexicon» (2014) 8 (2) *Perspectives on Terrorism* 52-65. Para un análisis en detalle de este fenómeno, véase: SUBIAJA ZUNZUNEGUI, I. J. «El ciberterrorismo: una perspectiva legal y judicial» (2008) 22 *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología* 169-187.

<sup>360</sup> Término frecuentemente empleado en las esferas políticas y por los medios de comunicación. Por ejemplo: PEIRÓN, F. «Rohani se niega a negociar bajo el ‘terrorismo económico’» *La Vanguardia* (26 de septiembre de 2019), disponible en: [www.lavanguardia.com/internacional/20190926/47645055489/rohani-iran-onu-terrorismo-economico-cumbre-eeuu.html](http://www.lavanguardia.com/internacional/20190926/47645055489/rohani-iran-onu-terrorismo-economico-cumbre-eeuu.html); «El gobierno de Venezuela responde a las sanciones de Trump: ‘es terrorismo económico’» *BBC Mundo* (6 de agosto de 2019), disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49250620](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49250620).

<sup>361</sup> Expresión empleada, además de para describir al terrorismo que tiene lugar dentro de las fronteras del Estado, para designar al maltrato a la mujer. Al respecto, véase: FERRER PÉREZ, V. A. «El maltrato a la mujer, ¿terrorismo doméstico?» en Yubero Jiménez, S., Larrañaga Rubio, E. y Blanco Abarca, A. (Coord.) *Convivir con la violencia: un análisis desde la psicología y la educación de la violencia en nuestra sociedad* (Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha: Cuenca, 2007) 117-134.

<sup>362</sup> El «terrorismo sexual» ha sido definido como «a form of violence —or the threat of violence— employed officially or informally in wars and civil conflicts. It is also referred to as gender-based terrorism and is particularly targeted at women and young girls, often involving individual rape, gang rape, forced impregnation, sexual mutilation, and other acts of sexual violation». Para un análisis en detalle de este fenómeno, véase: ROSEN, D. «Sexual terrorism» en Naples, N. (Ed.) *The Wiley Blackwell encyclopedia of gender and sexuality studies* (Wiley-Blackwell: Hoboken, NJ, 2016).

<sup>363</sup> Fórmula empleada por algunos medios de comunicación para referirse a la destrucción de patrimonio cultural y arquitectónico por parte de individuos y grupos terroristas, como los casos de los Budas del Valle de Bamiyán y el Sitio de Palmira. Por ejemplo: «Terrorismo cultural» *La Vanguardia* (5 de marzo de 2017) disponible en: [www.lavanguardia.com/opinion/20170305/42547169826/terrorismo-cultural.html](http://www.lavanguardia.com/opinion/20170305/42547169826/terrorismo-cultural.html). Las implicaciones político-jurídicas de esta cuestión han sido analizadas por la doctrina, véase, por ejemplo: PÉREZ-PRAT DURBÁN, L. «El Estado, el Estado Islámico, la comunidad internacional y la destrucción internacional de ruinas» en Palomero Páramo, J. M. (Ed.) *Roma quanta fuit ipsa ruina docet: Nicole Darcos «in Memoriam»* (Universidad de Huelva: Huelva, 2016) 133-194.

<sup>364</sup> En torno al concepto de «terrorismo artístico», véase: MORIENTE, D. «De vándalo a artista: Banksy» (2015) 27 *Anuario del Departamento de Historia y Teoría del Arte de la Universitat Internacional de Catalunya* 31-52.

variation. As they increase the extension, they reduce the intension to the degree necessary to fit the new contexts»<sup>365</sup>.

Tomemos, por ejemplo, el caso del «ecoterrorismo»<sup>366</sup>. A mediados de los años 70, algunos defensores del medio ambiente y de los derechos de los animales descontentos con el *status quo* de las sociedades consumistas y frustrados ante la incapacidad de ecologismo «tradicional» de frenar la destrucción del Planeta, decidieron recurrir a métodos más agresivos. El denominado movimiento REAR (Radical Environmentalism and Animal Rights) integra a una amalgama poco organizada de individuos, grupos y organizaciones que defienden la necesidad de ejecutar lo que se conoce como «acciones directas» para exponer o detener la destrucción del medio ambiente y el abuso animal<sup>367</sup>. Esta estrategia de actuación comprende acciones legales — como huelgas, manifestaciones, boicots, desobediencia civil, resistencia pasiva o acción poética—, pero también prácticas ilegales, fundamentalmente actos de vandalismo y sabotaje<sup>368</sup> —popularmente conocidos como *ecotage*<sup>369</sup>— contra grupos empresariales y contra el Estado<sup>370</sup>. Durante la década de los 80, la presión ejercida por los grupos ecologistas —conservacionistas, institucionales y radicales— propició el desarrollo de leyes y políticas nacionales de protección del medio ambiente. La implantación de estas nuevas normas supuso que algunos sectores industriales —como la agroindustria, la industria extractiva, la energética, la peletera, la dedicada a la explotación forestal, la nuclear o la farmacéutica— experimentaran reducciones en sus beneficios. En Estados Unidos, una amplia coalición política y económica, liderada por los *lobbies* y

---

<sup>365</sup> COLLIER, D. y MAHON, J. «Conceptual ‘stretching’ revisited: adapting categories in comparative analysis’» (1993) 87 (4) *The American Political Science Review* 845-855, p. 846.

<sup>366</sup> El trasfondo económico y político que subyace tras el empleo de la etiqueta «ecoterrorismo», así como sus implicaciones jurídicas, han sido tratados por esta autora con más detalle en otra publicación: DELGADO CORRECHER, R. «La estigmatización de la defensa de la Tierra: análisis crítico de la persecución de los activistas medioambientales, campesinos e indígenas como «eco-terroristas» en Fillol Mazo, A. (Coord.) *El fenómeno de los acaparamientos de tierras: retos jurídico-políticos y respuestas a través de los estudios de caso* (Egregius Ediciones: Sevilla, 2020) 51-71.

<sup>367</sup> Algunas de las organizaciones más representativas del movimiento REAR son: Animal Liberation Front, Earth Liberation Front, Sea Shepherd Conservation Society, People for Ethical Treatment of Animals, Animal Liberation Brigade o Earth First!

<sup>368</sup> Entre las acciones delictivas más habituales del movimiento REAR se encuentran: incendios provocados, liberar animales, sabotaje de equipos industriales, tirar pintura sobre peletería, hacer grafitis, robos y allanamientos, hackear webs, acosos mediante llamadas y correos electrónicos, amenazas o diseminación de datos privados.

<sup>369</sup> Barbarismo que designa al sabotaje cometido por razones ecológicas.

<sup>370</sup> RUIZ ARIAS, M. «¿Terrorismo ecológico y/o animalista?» en Pérez Cepeda, A. I. (Dir.) y Ruiz Arias, M. (Coord.) *El terrorismo en la actualidad. Un nuevo enfoque político criminal* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2018) 405-432, p. 413.

representantes de las principales industrias afectadas, contraatacó exigiendo al gobierno la criminalización del movimiento REAR. Aunque los orígenes exactos del término «ecoterrorismo» son inciertos, Ron Arnold, Vicepresidente Ejecutivo del Centro para la Defensa de la Libre Empresa de Estados Unidos, sostiene haberlo acuñado en 1983<sup>371</sup>. Orquestada y financiada por poderosos intereses económicos, la campaña de desprestigio contra los defensores de la naturaleza y los animales comenzó en la década de 1990: muchos gobiernos y algunos sectores de la sociedad les acusaron de querer destruir el progreso y promover «la vuelta a las cavernas», y les tacharon de antisociales, radicales y comunistas. Pero la verdadera persecución y criminalización del activismo ambiental se produjo tras los atentados del 11-S. En respuesta a los ataques terroristas contra Nueva York, Washington y Pensilvania, el gobierno de Estados Unidos aprobó la Ley Patriótica (*USA PATRIOT Act*<sup>372</sup>), una norma destinada a aumentar la capacidad del Estado para combatir el terrorismo, que expandió sensiblemente la definición de este crimen —para incorporar, específicamente, algunos ataques contra objetos inanimados— e intensificó las penas. Entre las nuevas conductas que pasaron a ser perseguidas como delitos de terrorismo se encuentran «arson within special maritime and territorial jurisdiction» o «the destruction of communication lines, stations, or systems», si bien el ejemplo más evidente de equiparación del *ecotage* con el terrorismo fue la criminalización de cualquier conducta que «maliciously damages or destroys, or attempts to damage or destroy, by means of fire or an explosive, any building, vehicle, or other real or personal property used in interstate or foreign commerce or in any activity affecting interstate or foreign commerce»<sup>373</sup>. Al mismo tiempo, esta nueva regulación califica cualquier ataque informático que ocasione pérdidas superiores a 5.000 dólares como un acto de «ciberterrorismo»<sup>374</sup>. En definitiva, la reforma supuso una expansión del concepto de terrorismo para incluir actos previamente considerados simples

---

<sup>371</sup> POTTER, W. *Green is the new red: an insider's account of a social movement under siege* (City Lights: San Francisco, 2011) p. 611.

<sup>372</sup> Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 (USA PATRIOT Act) [Estados Unidos de América], Public Law 107-56, 107<sup>th</sup> Congress, 26 de octubre de 2001.

<sup>373</sup> US Code, Title 18, Section 844i [Estados Unidos de América]. En este sentido: VANDERHEIDEN, S. «Radical environmentalism in an age of terrorism» (2008) 7 (2) *Environmental Politics* 299-318.

<sup>374</sup> MARTÍNEZ MULERO, I. «El frenesí legislativo después del 11-S ¿derechos humanos versus seguridad nacional?» (2011) 1 *Revista Aequitas: Estudios sobre Historia, Derecho e Instituciones* 71-82, p. 73.

delitos contra la propiedad o de daños, que no reúnen la intencionalidad específica y ni el plus de gravedad propios del terrorismo<sup>375</sup>.

A su vez, desde 2001, las tendencias político-criminales han experimentado importantes cambios que afectan a los Estados a escala mundial<sup>376</sup>, y muy en particular a los países occidentales, observándose una fuerte tendencia hacia el punitivismo y la expansión del Derecho penal, materializada en un aumento cualitativo y cuantitativo en el recurso a la criminalización<sup>377</sup>. Paulatinamente, el Derecho penal garantista instalado en los Estados de Derecho se ha ido diluyendo para dejar paso a un Derecho más severo, simbólico o, si se prefiere, un «Derecho penal del enemigo». Según explica el jurista alemán Günther Jakobs, quien acuñó esta expresión en 1985, el Derecho penal del enemigo se caracteriza por «sancionar la conducta de un sujeto peligroso en una etapa muy anterior a un acto delictivo, sin esperar a una lesión posterior tardía. Se sancionan la conducta y la peligrosidad del sujeto, y no sus actos. El mismo fenómeno se da en el ámbito procesal, especialmente con la restricción de algunos ámbitos privados»<sup>378</sup>.

Como viene denunciando Cancio Meliá<sup>379</sup>, el terrorismo es el paradigma en torno al cual ha resurgido una peligrosa reformulación del Derecho penal del enemigo, un Derecho penal separado del común, del Derecho penal del ciudadano, en el que el infractor (el presunto terrorista), en la medida en que no ha respetado el orden constitucional de la comunidad, no tendría la consideración de ciudadano titular de los derechos inherentes a la misma, sino de *enemigo*, de fuente de peligro que debe ser neutralizada a cualquier precio. En palabras de Jiménez García «estaríamos ante un Derecho esencialmente prospectivo, anticipatorio y desproporcionado que tendría como principal

---

<sup>375</sup> En palabras de VACAS FERNÁNDEZ: «Ello ha indefectiblemente conducido a ampliar la confusión y a que se diluya el concepto de terrorismo y, con ello, a diluir la importancia y gravedad que se puede pretender indicar con la expresión». VACAS FERNÁNDEZ, F. *El terrorismo como crimen internacional* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2011) p. 43.

<sup>376</sup> GONZÁLEZ VAZ, C. «El fenómeno terrorista y el Derecho penal, ¿hacia un nuevo rumbo?» (2017) 7 *bie3: Boletín IEEE* 687-700.

<sup>377</sup> CANCIO MELIÁ, M. «Derecho penal del enemigo y delitos de terrorismo. Algunas consideraciones sobre la regulación de las infracciones en material de terrorismo en el Código Penal español después de la LO 7/2000» (2002) 44 *Jueces para la Democracia* 19-26, p. 19.

<sup>378</sup> JAKOBS, G. *apud* DOZO MORENO, S. «El enemigo tiene menos derechos, dice Günther Jakobs» *La Nación* (26 de julio de 2006), disponible en: [www.lanacion.com.ar/826258-el-enemigo-tiene-menos-derechos-dice-gunther-jakobs](http://www.lanacion.com.ar/826258-el-enemigo-tiene-menos-derechos-dice-gunther-jakobs).

<sup>379</sup> Véanse, por ejemplo: CANCIO MELIÁ, «Derecho penal del enemigo y delitos de terrorismo...», *op. cit.*; *Id.*, «De nuevo: ¿Derecho penal del enemigo?» en Jakobs, G. y Cancio Meliá, M. *Derecho penal del enemigo* (Civitas: Madrid, 2003) 57-102; *Id.*, «Sentido y límites de los delitos de terrorismo» (2009) 26 *Derecho Penal Contemporáneo: Revista Internacional* 47-84. También: DOZO MORENO, *op. cit.*

función la eliminación de todo peligro que amenazara la seguridad y vigencia del ordenamiento jurídico»<sup>380</sup>. El Derecho penal del enemigo se caracteriza, en suma, por un amplio adelantamiento de la punibilidad, un incremento notable de las penas y por la relajación o supresión de determinadas garantías procesales individuales<sup>381</sup>. Mediante este tipo de políticas criminales «el Estado no habla con sus ciudadanos, sino amenaza a sus enemigos»<sup>382</sup>.

Esta voluntad de adelantar la intervención penal en la cadena de causalidad que, se presupone, conduce a un atentado, es patente, por ejemplo, en las tres últimas reformas del los delitos de terrorismo operadas por el legislador español<sup>383</sup>. Entre ellas, la reforma de 2015, por la que se modificaron los artículos 571 a 580 del Código Penal con el fin de adaptarlo a los nuevos desafíos planteados por el terrorismo yihadista, ha sido catalogada como «una versión particularmente intensa de una banalización legal del terrorismo», por cuanto modificó por completo el sistema de definición del delito que había operado en España desde la transición hasta el cese de la violencia de ETA, ampliándolo enormemente<sup>384</sup>. De conformidad con la nueva redacción del artículo 573 «se considerarán delito terrorismo la comisión de cualquier delito grave contra la vida o la integridad física, la libertad, la integridad moral, la libertad e indemnidad sexuales, el patrimonio, los recursos naturales o el medio ambiente, la salud pública, de riesgo catastrófico, incendio, contra la Corona, de atentado y tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos» y el apoderamiento de medios de transporte colectivo o de mercancías, cuando la finalidad sea «subvertir el orden constitucional, o suprimir o desestabilizar gravemente el funcionamiento de las instituciones políticas o de las estructuras

---

<sup>380</sup> JIMÉNEZ GARCÍA, F. «Derecho penal internacional y terrorismo. Historia de una relación incapaz de materializarse estatutariamente» en Soroeta Licerias, J. (Ed.) *Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián* (Vol. 6, Universidad del País Vasco: San Sebastián, 2006) 303-348.

<sup>381</sup> CANCIO MELIÁ, «Derecho penal del enemigo y delitos de terrorismo...», *op. cit.*, p. 21.

<sup>382</sup> JAKOBS, G. «La ciencia del Derecho penal ante las exigencias del presente» (1999) 20 *Estudios de Derecho Judicial* 119-146, p. 139.

<sup>383</sup> Realizadas a través de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, de Reforma del Código Penal; la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, de Reforma del Código Penal; y la Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, de Reforma del Código Penal. AGUERRI, J. C. «La construcción del radical como enemigo en el Código Penal español: los elementos de los delitos aplicados para gestionar la radicalización islamista y sus implicaciones para el Estado de Derecho» (2019) *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, disponible en: [www.criminet.ugr.es/recpc/21/recpc21-09.pdf](http://www.criminet.ugr.es/recpc/21/recpc21-09.pdf).

<sup>384</sup> CANCIO MELIÁ, M. «La banalización del terrorismo en España: la ley y (algunos) jueces» *Eldiario.es* (3 de marzo de 2017), disponible en: [www.eldiario.es/contrapoder/banalizacion-terrorismo-Espana-Ley-jueces\\_6\\_618448157.html](http://www.eldiario.es/contrapoder/banalizacion-terrorismo-Espana-Ley-jueces_6_618448157.html). También: *Id.*, «Banalización del terrorismo: fase dos» *Eldiario.es* (15 de abril de 2018), disponible en: [www.eldiario.es/contrapoder/Banalizacion-terrorismo-fase\\_6\\_761233889.html](http://www.eldiario.es/contrapoder/Banalizacion-terrorismo-fase_6_761233889.html).

económicas o sociales del Estado, u obligar a los poderes públicos a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo», «alterar gravemente la paz pública», «desestabilizar gravemente el funcionamiento de una organización internacional», o «provocar un estado de terror en la población o en una parte de ella»<sup>385</sup>.

Se produjo, además, un recrudecimiento sensible de las penas: para los casos en los que se causa la muerte, la ley prevé la imposición de la pena de prisión «por el tiempo máximo previsto», posibilitando el recurso a la pena de prisión permanente revisable<sup>386</sup>. En el resto de los casos, las penas también se aumentaron respecto a la legislación anterior<sup>387</sup>. Junto a este delito de terrorismo propiamente dicho, también se regulan otras conductas que se consideran delictivas, entre las que destacamos, por la mayor polémica que han suscitado, la criminalización del adoctrinamiento y el adiestramiento militar o de combate, incluido el «auto-adoctrinamiento», con especial mención al que se realiza a través de Internet, o el desplazarse o tratar de desplazarse a un país extranjero para integrarse o colaborar con una organización terrorista o cometer un delito de terrorismo (artículo 575)<sup>388</sup>; la financiación del terrorismo, en la medida en que incluye formas imprudentes de comisión (artículo 576); o el enaltecimiento o justificación pública del terrorismo o los actos de descrédito, menosprecio o humillación a las víctimas (artículo 578)<sup>389</sup>.

En la misma línea, la reforma más reciente, la de 2019, agravó las penas de prisión para los dirigentes de la organización terrorista (artículo 572); incluyó la falsedad documental entre los delitos de terrorismo (artículo 573); amplió la

---

<sup>385</sup> Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, de Reforma del Código Penal, artículo 573.

<sup>386</sup> Introducida, también en 2015, por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (popularmente conocida como «Ley mordaza»).

<sup>387</sup> VELA, A. M. «Las fronteras del terrorismo» (*Noticias Jurídicas, Noticias de Actualidad, Jurisprudencia y Sector Legal*, 14 de abril de 2018) disponible en: [www.noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/12896-las-fronteras-del-delito-de-terrorismo/](http://www.noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/12896-las-fronteras-del-delito-de-terrorismo/).

<sup>388</sup> En agosto de 2014, los medios de comunicación se hacían eco de la primera detención de dos mujeres que trataban de viajar a otro país con fines terroristas, una de ellas una menor de 15 años. Ambas fueron detenidas en Melilla cuando pretendían franquear el paso fronterizo Beni Enzar para llegar a Marruecos y unirse a una red de Al-Qaeda que las trasladaría a Iraq o Siria. «La Policía detiene en Melilla a dos mujeres, una de ellas menor, que querían unirse a la yihad» RTVE (4 de agosto de 2014), disponible en: [www.rtve.es/noticias/20140804/detenidas-melilla-dos-mujeres-menor-querian-sumarse-yihad/987122.shtml](http://www.rtve.es/noticias/20140804/detenidas-melilla-dos-mujeres-menor-querian-sumarse-yihad/987122.shtml). La menor, hija de una familia numerosa y desestructurada del barrio ceutí de El Príncipe, fue captada a través de redes sociales y sometida a un proceso de radicalización durante cuatro meses. Tras su detención, fue ingresada de modo preventivo en un centro de menores, y más adelante aceptó una medida de internamiento cerrado de dos años por terrorismo. «La menor yihadista de Ceuta acepta dos años de internamiento cerrado» *El País* (24 de abril de 2015), disponible en: [www.elpais.com/politica/2015/04/24/actualidad/1429883583\\_404964.html](http://www.elpais.com/politica/2015/04/24/actualidad/1429883583_404964.html).

<sup>389</sup> VELA, *op. cit.*

regulación del fenómeno de los «combatientes extranjeros», al no exigir que el viaje tenga por destino un territorio controlado por terroristas (artículo 575.3); y extendió la responsabilidad de las personas jurídicas a la comisión de cualquier tipo de delito de terrorismo —hasta entonces solo se preveía para los delitos de financiación (artículo 575.3)<sup>390</sup>.

En suma, como han advertido multitud de voces críticas, esta tendencia a la expansión desmesurada de la regulación antiterrorista, abarcando conductas que, aunque ilícitas, no poseen la gravedad que caracteriza a este crimen, contribuye a la trivialización del terrorismo y dificultan la elaboración de un concepto jurídico unitario —además de suponer una grave quiebra del ordenamiento jurídico y constitucional<sup>391</sup>. En palabras de Cancio Meliá «todo delito de terrorismo, si no queremos alejarnos del sentido común, de la directiva de la Unión Europea de 2017, de la tradición jurídica española y del significado de las palabras en el lenguaje común, implica la utilización de violencia gravísima contra personas para generar terror en la ciudadanía. *Si no hay hechos violentos contra personas destinados a generar una intimidación masiva de la población, no puede haber terrorismo en un Estado de Derecho. Son Estados autoritarios los que extienden la noción de terrorismo para abarcar hechos delictivos comunes o incluso la mera disidencia política. Por ello, ya ahora es necesario llevar a cabo una interpretación correctora de la norma tal y como está redactada: exigir siempre la concurrencia del programa de subversión política y la presencia de violencia armada contra personas concretas, aparte de la génesis de terror que da nombre al delito*»<sup>392</sup>.

### C. La intersección entre terrorismo y racismo

«Cuando escuchas la palabra ‘terrorista’, ¿a quién te imaginas? Lo más probable es que no sea a una persona blanca»<sup>393</sup>. Con esta frase, Corbin abre su ensayo titulado «Terrorists are always Muslim but never white: at the intersection of critical race theory and propaganda» (2017), en el que examina dos narrativas falsas que condicionan el debate público sobre terrorismo en las sociedades occidentales: la primera es que «todos los terroristas son musulmanes (de color)», la segunda que «los terroristas nunca son gente

---

<sup>390</sup> *Ibíd.*

<sup>391</sup> CANCIO, «La banalización del terrorismo en España: la ley y (algunos) jueces», *op. cit.*

<sup>392</sup> CANCIO, «Banalización del terrorismo: Fase dos», *op. cit.* [el énfasis es nuestro].

<sup>393</sup> CORBIN, C. M. «Terrorists are always Muslim but never white: at the intersection of critical race theory and propaganda» (2017) 86 *Fordham Law Review* 455-485, p. 455.



blanca»<sup>394</sup>. Corbin sugiere que algunos postulados de la «teoría crítica de la raza»<sup>395</sup> pueden ayudarnos a comprender mejor estas narrativas: la primera está relacionada, según explica la autora, con el rol que los prejuicios cognitivos inconscientes juegan en la construcción de estereotipos como el de «terrorista musulmán»<sup>396</sup>; mientras que la segunda traería causa en el denominado «privilegio de los blancos»<sup>397</sup>, que en muchas ocasiones evitará que éstos sean identificados como terroristas. En efecto, estas falacias han sido frecuentemente explotadas en el contexto de las campañas islamóforas iniciadas por algunos gobiernos y grupos políticos en las últimas décadas, sobre todo tras los atentados del 11-S y, de manera mucho más evidente, a raíz de los atentados perpetrados en varias ciudades europeas y de la «crisis de los refugiados» en la Unión Europea (UE)<sup>398</sup>.

De esta forma, aunque el ensayo de Corbin se centra en analizar la campaña de mentiras y manipulación política sobre el terrorismo islamista llevada a cabo por la Administración Trump, sus conclusiones son fácilmente extrapolables a

---

<sup>394</sup> *Ibíd.*

<sup>395</sup> La teoría crítica de la raza es una disciplina del área de las ciencias sociales que utiliza el método crítico para analizar la sociedad y la cultura estadounidenses, con el propósito de entender y transformar las relaciones entre raza, derecho, poder y racismo. Aparece a mitad de la década de 1970, impulsada por abogados, activistas e investigadores que proponen nuevas teorías y estrategias para combatir el aumento de racismo, xenofobia y discriminación que siguió a los avances en derechos civiles de la década precedente. En este sentido: MARTÍNEZ-ÁVILA, D. *et al.* «Aplicación de la Teoría crítica de raza en la organización y representación del conocimiento» (2015) 21 (2) *Scire: Representación y Organización del Conocimiento* 27-33. Para una explicación más completa sobre esta disciplina, véanse, por ejemplo: CURRY, T. Encyclopædia Britannica online, artículo sobre *Critical Race Theory*, disponible en: [www.britannica.com/topic/critical-race-theory](http://www.britannica.com/topic/critical-race-theory); UCLA School of Public Affairs, «What is Critical Race Theory?», disponible en: [www.spacrs.wordpress.com/what-is-critical-race-theory/](http://www.spacrs.wordpress.com/what-is-critical-race-theory/).

<sup>396</sup> En efecto, «el estereotipo que ve a los musulmanes como un bloque monolítico y estático se ha trasplantado al fenómeno terrorista, de manera que ha habido una aproximación hacia los musulmanes muy inclinada a verlos como una potencial ‘arma oculta de Bin Laden’, recordándoles su presencia indeseada en nuestro territorio y exigiéndoles justificar su lealtad y fiabilidad». MARTÍN MUÑOZ, G. «Musulmanes en Europa: entre Islam e islamofobia» en Casa Árabe-Instituto Internacional de Estudios Árabes y del Mundo Musulmán (Ed.) *Musulmanes en la Unión Europea: discriminación e islamofobia* (Casa Árabe: Madrid, 2007) 7-9, p. 8.

<sup>397</sup> El «privilegio de los blancos», *white privilege* o *white skin privilege*, es un privilegio social que beneficia a aquellas personas que la sociedad identifica como blancas en determinados países, en contraste con el trato que habitualmente recibe la gente «no blanca» en las mismas circunstancias sociales, políticas o económicas. Para una explicación más detallada sobre este fenómeno, véase: KENDALL, F. E. «Understanding white privilege» (2002), disponible en: [www.cpt.org/files/Undoing%20Racism%20-%20Understanding%20White%20Privilege%20-%20Kendall.pdf](http://www.cpt.org/files/Undoing%20Racism%20-%20Understanding%20White%20Privilege%20-%20Kendall.pdf). También: ALLEN, T. W. *The invention of the white race: racial oppression and social control* (Verso: Nueva York, 1994); LIPSITZ, G. *The possessive investment in whiteness: how white people profit from identity politics* (Temple University Press: Filadelfia, PA, 2006).

<sup>398</sup> CARRIÓN OTERO, M. «Acabar con la islamofobia: una lucha que nos concierne a todos» (*Observatorio de la Islamofobia en los Medios*, 3 de mayo de 2018), disponible en: [www.observatorioislamofobia.org/2018/05/03/acabar-la-islamofobia-una-lucha-nos-concierne-todos/](http://www.observatorioislamofobia.org/2018/05/03/acabar-la-islamofobia-una-lucha-nos-concierne-todos/).

la actuación de algunos movimientos populistas y de extrema derecha que, al calor de la crisis económica, el descontento popular y el creciente rechazo al sistema político, han aumentado significativamente su representación parlamentaria en los Estados europeos<sup>399</sup>, haciendo uso de una retórica sorprendentemente similar a la de la época más oscura del continente<sup>400</sup>. Hablamos de casos como el del «Partido por la Libertad» (Partij voor de Vrijheid) de Geert Wilders, quien prometió lidiar con la «escoria marroquí» y «desislamizar» los Países Bajos si lograba ser Primer Ministro<sup>401</sup>; de la «Agrupación Nacional» (Rassemblement National) francesa, cuya líder Marine Le Pen fue juzgada por «incitar el odio racial» contra los musulmanes<sup>402</sup>; del «Partido por la Independencia del Reino Unido» (United Kingdom Independence Party o UKIP), principal promotor del *Brexit*, que ha prometido acabar con «el cáncer del yihadismo islámico» poniendo en práctica medidas contra el Islam y contra las manifestaciones públicas de esta religión y reduciendo la inmigración a cero<sup>403</sup>; de «Amanecer Dorado» (Χρυσή Αυγή) en Grecia; o del «Movimiento por una Hungría Mejor» (Jobbik Magyarorszáért Mozgalom). En España, a semejanza de lo que ocurre en el resto de Europa, partidos políticos como VOX o Plataforma per Catalunya también han empezado a hacer uso electoral de la «amenaza musulmana», con llamamientos directos a *limpiar* las ciudades de «guetos islámicos»<sup>404</sup>. Como puede observarse, el discurso de la ultraderecha se fundamenta en estereotipos

---

<sup>399</sup> CANO, L. «Así están las fuerzas de la derecha radical en Europa, país por país» *ABC* (15 de abril de 2019), disponible en: [www.abc.es/internacional/abci-estan-fuerzas-extrema-derecha-europa-pais-pais-201904151252\\_noticia.html](http://www.abc.es/internacional/abci-estan-fuerzas-extrema-derecha-europa-pais-pais-201904151252_noticia.html); ROS, L. «El auge de la extrema derecha marca las elecciones» *La Vanguardia* (11 de noviembre de 2019), disponible en: [www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20190418/461717912165/crecimiento-extrema-derecha-espana.html](http://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20190418/461717912165/crecimiento-extrema-derecha-espana.html).

<sup>400</sup> ANARCÓN, F. «Europa y su regreso al futuro: el auge de la extrema derecha» (*El Orden Mundial*, 22 de julio de 2014), disponible en: [www.elordenmundial.com/el-avance-de-la-extrema-derecha/](http://www.elordenmundial.com/el-avance-de-la-extrema-derecha/).

<sup>401</sup> «El candidato ultraderechista holandés promete expulsar ‘a la escoria marroquí’» *Huffinton Post* (18 de abril de 2017), disponible en: [www.huffingtonpost.es/2017/02/18/wilders-marroqui-escoria\\_n\\_14840358.html](http://www.huffingtonpost.es/2017/02/18/wilders-marroqui-escoria_n_14840358.html).

<sup>402</sup> CAÑAS, G. «Marine Le Pen juzgada por incitar el odio racial contra los musulmanes» *El País* (20 de octubre de 2015), disponible en: [www.elpais.com/internacional/2015/10/20/actualidad/1445329835\\_872529.html](http://www.elpais.com/internacional/2015/10/20/actualidad/1445329835_872529.html).

<sup>403</sup> RODRÍGUEZ, C. «El Ukip, ‘perro guardián del Brexit’, promete acabar con el ‘cáncer del yihadismo islámico’» *El Mundo* (25 de mayo de 2017), disponible en: [www.elmundo.es/internacional/2017/05/25/5926d158ca4741627c8b4675.html](http://www.elmundo.es/internacional/2017/05/25/5926d158ca4741627c8b4675.html).

<sup>404</sup> ALBA RICO, S. «El peligro islamofóbico y la responsabilidad institucional» (*Observatorio de la Islamofobia en los Medios*, 25 de mayo de 2017), disponible en: <http://www.observatorioislamofobia.org/2017/05/25/peligro-islamofobico-responsabilidad-institucional/>.

profundamente racistas y se nutre de determinados ideales y mitos, como el de la inocencia y superioridad de los blancos<sup>405</sup>.

Así las cosas, al amplio abanico de dificultades político-ideológicas y morales que, como veíamos arriba, conlleva la elaboración de un concepto normativo de terrorismo, cabe agregarle, de un tiempo a esta parte, la creciente tendencia de estos partidos y líderes xenófobos, así como de algunos medios de comunicación y medios culturales —como el cine<sup>406</sup> o la literatura— a propagar falsas narrativas y enturbiar (más si cabe) la percepción pública entorno a este complejo fenómeno. Resulta particularmente preocupante como el vocablo terrorismo está adquiriendo una carga racial y religiosa, utilizándose, sobre todo, para describir ataques por parte de musulmanes contra no musulmanes. En efecto, llama la atención el doble rasero empleado por los medios de masas en los titulares, que insisten en mencionar la nacionalidad y creencias del infractor cuando describen sucesos delictivos perpetrados por la población arabo-musulmana (aunque estos datos no sean necesarios ni aporten nada)<sup>407</sup> y, en contraposición, suelen omitir cualquier referencia a la nacionalidad o creencias del infractor cuando los crímenes violentos son cometidos por extremistas blancos<sup>408</sup>.

---

<sup>405</sup> CORBIN, *op. cit.*, p. 456.

<sup>406</sup> En este sentido, EARP, J. y JHALLY, S. (Dir.) *Reel bad Arabs: how Hollywood vilifies a people* (Media Education Foundation: Estados Unidos, 2006).

<sup>407</sup> ELÉXPURU, Directora de comunicación de la Fundación Cultura Islámica, ilustra la problemática con el siguiente ejemplo: «solamente a modo de muestra, porque la lista de despropósitos es exhaustiva, vemos en el diario El Mundo del 15 de enero de 2017 el siguiente titular: ‘La locura del musulmán kamikaze que se estrelló contra la Guardia Civil’. El subtítulo tampoco tiene desperdicio: ‘Su nombre es Sadio, es senegalés y polígamo’. Imaginemos lo contrario: ‘La locura del católico kamikaze que se estrelló contra la Guardia Civil’. ‘Se llama Paco, es de Utrera y adúltero’. Volviendo a la noticia, en realidad ni siquiera se trataba de un peligroso terrorista ‘islámico’, sino de un desequilibrado, lo cual hace este titular aún más incomprensible y gratuito». ELÉXPURU, I. «La islamofobia en España y Europa y los medios de información» (Conferencia impartida en el seminario: *Procesos migratorios y minorías: el periodismo ante los nuevos retos*, Sevilla, 15 de febrero de 2017), disponible en: [www.twistislamophobia.org/2017/02/24/la-islamofobia-espana-europa-los-medios-informacion/](http://www.twistislamophobia.org/2017/02/24/la-islamofobia-espana-europa-los-medios-informacion/).

<sup>408</sup> Junto a este doble rasero en el tratamiento de los perpetradores, ELÉXPURU identifica, además, otras dos tendencias preocupantes: aquella consistente en exigir a la comunidad musulmana, después de cada atentado perpetrado por terroristas islamistas, que rechace tales muestras de violencia, «como si fuera un grupo al margen del resto de la ciudadanía y tuviera que manifestarse por separado, culpabilizándola»; y la planteada en la siguiente reflexión «¿cuánto tiempo y qué dimensión cobran en los medios audiovisuales y en la prensa escrita los atentados en Irak, Nigeria, Mali, Afganistán, Yemen, Bangladesh, Pakistán e incluso Turquía, a pesar de ser un país europeo? ¿Alguno es comparable a la cobertura de Orlando, París o Niza, pese a ser tan mortíferos o más que éste? ¿Por qué los medios no ponen más empeño en explicar que los países de mayoría musulmana son las principales víctimas de este terror (un ochenta por ciento, según los cálculos), y no solamente los occidentales?». *Ibíd.*

Esto último sucedió, por ejemplo, en el caso de Anders Breivik. Como explica Versi, Director del periódico Muslim News, «cuando se tuvo noticia de la explosión de la bomba en Oslo, en todos los titulares aparecía la palabra ‘terrorismo’. Luego, cuando se descubrió que el autor era noruego, los titulares hablaban de ‘masacre’ y ‘asesinato’, y la palabra ‘terrorismo’ desapareció de las cabeceras»<sup>409</sup>; y continúa «el lenguaje hacia los musulmanes es muy negativo en Europa. Cuando un musulmán comete un crimen es un terrorista o un islamista radical. Cuando es un europeo, no musulmán, se trata de un desequilibrado o un loco»<sup>410</sup>.

Y no se trata de un fenómeno restringido al ámbito europeo. Lean, autor del libro «The islamophobia industry: how the right manufactures fear of Muslims» (2012)<sup>411</sup>, escribía en la red *Twitter*: «Man screams ‘Allahu Akbar’ and kills people. Media: terrorism! White guy slays 56 in Vegas with battle ready weapons. Media: crickets»<sup>412</sup>. En efecto, en Estados Unidos, el debate en torno a cuándo procede calificar un ataque violento como terrorista se ha tornado particularmente polémico desde que en 2015 Dylann Roof, ciudadano de Carolina del Norte, disparara contra los asistentes a un servicio religioso celebrado en una iglesia simbólica para la comunidad negra en Charleston,

---

<sup>409</sup> VERSI, A. «Si un musulmán mata es terrorismo; si lo hace un europeo es sólo un loco» *Mugak* (26 de julio de 2011), disponible en: [www.medios.mugak.eu/noticias/noticia/287315](http://www.medios.mugak.eu/noticias/noticia/287315). Por ejemplo, el diario ABC describía a Breivik como «el autor de la peor matanza en Noruega desde la segunda guerra mundial», y solo en el destacado menciona que se trataba de un «terrorista neonazi». «El autor de la peor matanza en Noruega desde la segunda guerra mundial» *ABC* (23 de julio de 2013), disponible en: [www.abc.es/internacional/20130722/abci-breivik-peor-asesino-noruego-201307221133.html](http://www.abc.es/internacional/20130722/abci-breivik-peor-asesino-noruego-201307221133.html).

<sup>410</sup> VERSI, *op. cit.* En relación con el panorama informativo en los Países Bajos, por ejemplo, la investigación llevada a cabo por el historiador BALÇIK ofrece resultados abrumadores «la palabra terrorismo aparece relacionada 146 veces cuando se trata de violencia perpetrada por musulmanes. En comparación, encontramos 18 artículos en el mismo período que describen ataques cometidos por no musulmanes. La palabra terrorismo no aparece en ninguno de ellos. Los atacantes no islámicos se describen como ‘tiradores’, ‘sicarios’ y ‘personas confundidas’». BALÇIK, T. «Onderzoek bevestigt: negatieve berichtgeving over moslims domineert» *NieuwWij* (22 de marzo de 2019), disponible en: [www.nieuwwij.nl/media/onderzoek-bevestigt-negatieve-berichtgeving-over-moslims-domineert/](http://www.nieuwwij.nl/media/onderzoek-bevestigt-negatieve-berichtgeving-over-moslims-domineert/). De particular interés resulta, a este respecto, la polémica suscitada en la red social *Twitter* en abril de 2018, después de que la Fundación de Radiodifusión Holandesa (*Nederlandse Omroep Stichting*), en un artículo sobre un incidente violento ocurrido en Alemania, escribiera «en primera instancia, los medios de comunicación alemanes hablaron de un ataque terrorista, pero posteriormente se ha informado de que el autor es alemán y no tiene raíces inmigrantes». «Lijden IS’ers aan collectieve psychose?» *deKanttekening* (10 de julio de 2018), disponible en: [www.dekanttekening.nl/samenleving/lijden-isers-aan-collectieve-psychose/](http://www.dekanttekening.nl/samenleving/lijden-isers-aan-collectieve-psychose/).

<sup>411</sup> LEAN, N. *The islamophobia industry: how the right manufactures fear of Muslims* (Pluto Press: Londres, 2012).

<sup>412</sup> LEAN, N. *apud* FISHER, M. y TAUB, A. «Los recientes ataques abren el debate sobre qué es terrorismo en Estados Unidos» *The New York Times* (2 de noviembre de 2017), disponible en: [www.nytimes.com/es/2017/11/02/los-recientes-ataques-abren-el-debate-sobre-que-es-terrorismo-en-estados-unidos/](http://www.nytimes.com/es/2017/11/02/los-recientes-ataques-abren-el-debate-sobre-que-es-terrorismo-en-estados-unidos/).

asesinando a nueve afroamericanos, incluido el reverendo de la congregación, tras proclamar «he venido aquí para matar negros»<sup>413</sup>. Cuando la masacre fue calificada como un «crimen de odio» —delito por el que fue posteriormente condenado Roof<sup>414</sup>—, muchas voces denunciaron que si el mismo acto hubiese sido perpetrado por un árabe, un negro o alguna persona perteneciente a otra minoría, éste hubiese sido, con total seguridad, identificado como terrorismo<sup>415</sup>. En este contexto, movimientos como Black Lives Matter<sup>416</sup> reclaman que el terrorismo de extrema derecha se afronte con la misma seriedad y los mismos esfuerzos y recursos que se han dedicado a combatir el terrorismo de corte yihadista.

A estas reivindicaciones no les falta fundamento: desde el 11 de septiembre de 2001, los grupos supremacistas o de extrema derecha han provocado casi el doble de muertes en suelo estadounidense que el extremismo islamista<sup>417</sup>. Y sin embargo, organizaciones como el Ku Klux Klan, autora de innumerables crímenes violentos de odio racista, incluyendo secuestros y linchamientos por medio de ahorcamiento, quema, arrastramiento o ahogamiento, perpetrados con aleatoriedad y brutalidad de manera pública y sistemática, con el propósito indudable de aterrorizar e intimidar a la comunidad negra<sup>418</sup>, rara vez son identificadas como terroristas por los medios de comunicación, el gobierno y, en

---

<sup>413</sup> Al respecto, conviene advertir que, igual que sucedía con los límites entre terrorismo y otras formas de violencia política, los límites entre terrorismo y crimen de odio son, a menudo, imprecisos, pues la calificación como una u otra conducta dependerá, en gran medida, de la intención o *mens rea* del atacante —con la extrema dificultad de probar tales estados mentales. Por si fuera poco, cuando una persona con un trastorno psiquiátrico comete un acto violento por motivos políticos, ¿qué aspecto debería pesar más? ¿lo calificamos como un terrorista o como un desequilibrado?

<sup>414</sup> FISHER y TAUB, *op. cit.*

<sup>415</sup> «¿Es un acto terrorista el tiroteo en la iglesia de Charleston, Estados Unidos?» *BBC Mundo* (19 de junio de 2015), disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150619\\_internacional\\_terrorista\\_discriminacion\\_charleston\\_ataque\\_amy](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150619_internacional_terrorista_discriminacion_charleston_ataque_amy). Según escribía en su cuenta de Twitter el activista SINYANGWE «#CharlestonShooting terrorist wore an Apartheid flag on his jacket. If a Muslim man wore an ISIS flag, he wouldn't get past mall security». SINGYANWE, S., *Twitter* (18 de junio de 2015), disponible en: [www.twitter.com/samswey/status/61159163406555457](https://www.twitter.com/samswey/status/61159163406555457).

<sup>416</sup> Black Lives Matter es un movimiento político internacional, que se originó dentro de la comunidad afroamericana en Estados Unidos, cuyo propósito es fomentar el empoderamiento local y intervenir contra la violencia hacia las comunidades negras. Para una descripción más detallada del origen, historia y objetivos de la organización *Black Lives Matter Global Network*, ver: Black Lives Matter, «About», disponible en: [www.blacklivesmatter.com/about/](http://www.blacklivesmatter.com/about/).

<sup>417</sup> «Cuántas muertes hay en Estados Unidos por ataques de supremacistas blancos» *BBC Mundo* (25 de junio de 2015), disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150624\\_eeuu\\_crmenes\\_supremacistas\\_blanco\\_bd](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150624_eeuu_crmenes_supremacistas_blanco_bd).

<sup>418</sup> GONZÁLEZ DE LEÓN, S. «¿Por qué nadie habla de terrorismo racista en Estados Unidos?» *Noticieros Televisa* (14 de agosto de 2017), disponible en: [www.noticieros.televisa.com/especiales/el-supremacismo-blanco-y-terrorismo-racista-estados-unidos/](http://www.noticieros.televisa.com/especiales/el-supremacismo-blanco-y-terrorismo-racista-estados-unidos/).

última instancia, condenadas por crímenes de terrorismo en los tribunales. Ello nos lleva a concluir que algunas víctimas de terrorismo reciben mayor protección que otras, en base a quién las atacó o por qué.

El debate volvió a resurgir en agosto de 2017, cuando James Alex Fields Jr., un individuo de Ohio, embistió su automóvil contra una multitud que protestaba frente a una marcha de ultranacionalistas y supremacistas blancos en Charlottesville (Virginia), matando a una mujer y dejando heridas a otras 19 personas<sup>419</sup>. Aunque el propio Fiscal General indicó que el ataque de Fields se ajustaba a la definición de terrorismo doméstico<sup>420</sup>, al revés que el perpetrado por extranjeros, éste no aparece tipificado en las leyes federales de Estados Unidos <sup>421</sup>. Esto ocasiona un tratamiento discriminatorio de los crímenes perpetrados por extremistas violentos nacionales y no nacionales, puesto que las herramientas legales disponibles para combatir los segundos son mucho más contundentes y efectivas<sup>422</sup>.

Resulta interesante, en este sentido, la reflexión realizada por Stampnitzky —autora del libro «Disciplining terror: how experts invented ‘terrorism’» (2013)<sup>423</sup>— en una entrevista concedida en 2017: «terrorismo es una etiqueta que se aplica a algunos tipos de violencia y no a otros. Y la forma en que esa etiqueta se aplica es política y socialmente construida. De modo que la etiqueta de ‘terrorismo’ suele definir actos violentos que son interpretados como ilegítimos, cometidos por percibidos como ‘otros’ y que, de alguna manera,

---

<sup>419</sup> Apenas un mes después, Stephen Paddock, ciudadano de Iowa, abrió fuego desde el piso 32 de un hotel de Las Vegas (Nevada), disparando contra los asistentes a un festival de música al aire libre, matando a al menos 59 personas y dejando más de 500 heridos, en la peor masacre a tiros de la historia de este país y el ataque más mortífero desde el 11-S. En sus titulares, los medios calificaron al atacante como un «lobo solitario», un «abuelo», un «apostador» o un «contable jubilado», pero no como un terrorista. «Estados Unidos: ¿habría que llamar terrorista al autor del tiroteo de Las Vegas Stephen Paddock?» *BBC Mundo* (3 de octubre de 2017), disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41493232](http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41493232). Al respecto, el politólogo POSADA escribía en su cuenta de Twitter «¿que el racismo es cosa del pasado? Musulmán comete masacre y se atribuye a toda su religión. Blanco la comete y es lobo solitario/enfermo». POSADA, F., *Twitter* (3 de octubre de 2017), disponible en: [www.twitter.com/fernandoposada/status/915199352079110146](https://www.twitter.com/fernandoposada/status/915199352079110146).

<sup>420</sup> «El Fiscal de EE.UU. dice que el ataque de Charlottesville es terrorismo doméstico» *EFE* (14 de agosto de 2017), disponible en: [www.efe.com/efe/america/portada/el-fiscal-de-ee-uu-dice-que-ataque-charlottesville-es-terrorismo-domestico/20000064-3351702](http://www.efe.com/efe/america/portada/el-fiscal-de-ee-uu-dice-que-ataque-charlottesville-es-terrorismo-domestico/20000064-3351702).

<sup>421</sup> Aunque el US Code contiene una definición del término «terrorismo doméstico», no existen disposiciones penales que establezcan y regulen sanciones para este tipo de ataques motivados por ideologías extremistas. REILLY, R. J. *et al.*, «Americans are surprised domestic terrorism isn't a federal crime. Most think it should be» *Huffington Post* (4 de diciembre de 2018), disponible en: [www.huffingtonpost.com/entry/domestic-terrorism-federal-law-poll-doj-fbi-us\\_5acd1c78e4b09212968c8907?guccounter=1](http://www.huffingtonpost.com/entry/domestic-terrorism-federal-law-poll-doj-fbi-us_5acd1c78e4b09212968c8907?guccounter=1).

<sup>422</sup> *Ibid.*

<sup>423</sup> STAMPNITZKY, L. *Disciplining terror: how experts invented ‘terrorism’* (Cambridge University Press: Cambridge, 2013).

tienen una connotación política (...) hay ideas políticas y culturales comúnmente aceptadas sobre lo que es el terrorismo y estas ideas nos condicionan a la hora de interpretar la realidad. Esto significa que hay ataques que encajan más en la imagen colectiva de lo que es el terrorismo que otros. Y en estos momentos, esa imagen en Estados Unidos y Europa se refiere ampliamente a los actos violentos cometidos por árabes o musulmanes. Por tanto, los ataques que encajan en esa descripción serán catalogados rápidamente como terrorismo mientras que los que encajan menos en ella será menos probable que sean calificados de terrorismo. (...) *La consecuencia de no nombrar a estas violencias como terrorismo es que no exista una estrategia nacional general para combatirlas o prevenirlas*»<sup>424</sup>.

A nuestro parecer, la clasificación de las diferentes formas de violencia política demanda el establecimiento de normas coherentes y, a ser posible, globales, que en ningún caso pueden basarse en criterios como la nacionalidad o las creencias del infractor, sino que deben extraerse de las características del acto violento.

#### 1.4 CASOS DE ESTUDIO

«Perhaps the only honest and globally workable definition of terrorism is an explicitly subjective one: violence I do not support»<sup>425</sup>.

A la hora de evaluar la viabilidad e idoneidad de emplear las vías de justicia penal y cooperación internacional analizadas en este trabajo de investigación para hacer frente a las últimas manifestaciones del terrorismo global —esto es, su persecución ante los tribunales nacionales a través de la efectiva implementación de la cláusula *aut dedere aut judicare* prevista en los convenios internacionales de lucha contra el terrorismo o ante la CPI bajo la rúbrica de alguno de los crímenes internacionales de la competencia de la Corte—, nos serviremos de cinco casos de estudio o ejemplos representativos de incidentes terroristas reales y específicos, con el fin de ejecutar nuestro análisis de la forma más ilustrativa, clara y pragmática posible. En lugar de centrarnos exclusivamente en el análisis actos terroristas de corte yihadista, la selección de

---

<sup>424</sup> ESPARZA, P. «El terrorismo es una etiqueta construida social y políticamente» *BBC Mundo* (28 de junio de 2017), disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40382946](http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40382946) [el énfasis es nuestro].

<sup>425</sup> WHITBECK, J. V. «Terrorism: the word itself is dangerous» (*Washington Report on Middle East Affairs*, marzo de 2002), disponible en: [www.wrmea.org/2002-march/terrorism-the-word-itself-is-dangerous.html](http://www.wrmea.org/2002-march/terrorism-the-word-itself-is-dangerous.html).

los casos obedece a la voluntad de abarcar el espectro más amplio posible de formas y manifestaciones del terrorismo. En consecuencia, los supuestos escogidos proporcionan ejemplos de actos de terrorismo dirigidos y patrocinados por el Estado y por actores no estatales. En algunos casos, las víctimas fueron escogidas al azar, en otros, los ataques fueron dirigidos contra objetivos específicos. Las reacciones o respuestas a estos atentados fueron igualmente dispares: desde la remisión para arbitraje al Secretario General, a la imposición de sanciones por el Consejo de Seguridad, pasando por la proclamación de una «guerra global contra el terrorismo», o intentos de negociación con los terroristas. El estudio de estos casos nos permitirá extrapolar principios generales aplicables a algunos actos habitualmente calificados como «terroristas», con el fin de auditar la posibilidad de perseguirlos por medio de los mecanismos objeto de estudio.

#### 1.4.1 El hundimiento del *Rainbow Warrior* (1985)

El primer caso de estudio al que recurriremos es el hundimiento del *Rainbow Warrior* («Guerrero del Arcoíris»), un navío de la flota de Greenpeace matriculado en los Países Bajos (puerto de registro Ámsterdam), que tuvo lugar en el puerto de Auckland (Nueva Zelanda) el 10 de julio de 1985<sup>426</sup>. Los servicios de seguridad militar franceses (*Direction Générale de la Sécurité* o DGSE) colocaron y detonaron bombas en este buque para evitar que la organización ecologista siguiera perturbando las pruebas nucleares que Francia estaba llevando a cabo en el Atolón de Mururoa (Polinesia Francesa). El ataque tuvo como resultado la muerte del fotógrafo de Greenpeace Fernando Pereira. Inicialmente, el gobierno francés negó toda participación en la operación, e incluso se sumó a la condena del incidente como un acto terrorista. El aquel

---

<sup>426</sup> Para un análisis pormenorizado del suceso, véanse, por ejemplo: Greenpeace International, «The bombing of the Rainbow Warrior», disponible en: [www.greenpeace.org/international/en/about/history/the-bombing-of-the-rainbow-war/](http://www.greenpeace.org/international/en/about/history/the-bombing-of-the-rainbow-war/); GIDLEY, I. y SHEARS, R. *The Rainbow Warrior affair* (Collins Educational: 1986); THAKUR, R. «A dispute of many colours: France, New Zealand and the 'Rainbow Warrior' affair» (1986) 42 (12) *The World Today* 209-214; ROBIE, D. *Eyes on fire: the last voyage of the Rainbow Warrior* (Asia Pacific Network: Auckland, 2005); BROWN, P. y EVANS, R. «How the sinking of the Rainbow Warrior was played down» *The Guardian* (23 de agosto de 2005), disponible en: [www.theguardian.com/politics/2005/aug/23/uk.freedomofinformation](http://www.theguardian.com/politics/2005/aug/23/uk.freedomofinformation). En torno a las cuestiones jurídicas planteadas por el incidente: PUGH, M. «Legal aspects of the Rainbow Warrior affair» (1987) 36 (3) *International and Comparative Law Quarterly* 655-669; WEXLER, J. «The Rainbow Warrior affair: State and agent responsibility for authorized violations of international law» (1987) 5 *Boston University International Law Journal* 389-412; CLARK, R. S. «State terrorism: some lessons from the sinking of the Rainbow Warrior» (1988) 20 *Rutgers Law Journal* 393-414; WILSON, J. «The sinking of the Rainbow Warrior: responses to an international act of terrorism» (2010) 1 *Journal of Post-Colonial Cultures and Societies* 81-92.



entonces Primer Ministro de Nueva Zelanda David Lange describía el ataque como «un acto sórdido de terrorismo respaldado por el Estado»<sup>427</sup>.

Las pruebas sobre la implicación de la DGSE en el ataque que, fruto de las investigaciones, fueron emergiendo en los meses posteriores, despertaron la indignación pública entorno al primer ataque de la historia contra la soberanía de Nueva Zelanda, realizando su rol de pequeña nación víctima de las ambiciones neocolonialistas francesas<sup>428</sup>. Posteriormente, el gobierno de Nueva Zelanda capturó y condenó a dos agentes de la DGSE. Dominique Prieur y Alain Mafart se confesaron culpables a los cargos de homicidio involuntario y daños intencionados y recibieron sentencias leves de 10 y 7 años. El resto de los agentes implicados nunca fueron capturados. Tras nuevas filtraciones a la prensa, Francia se vio obligada a admitir que los agentes habían actuado siguiendo órdenes de su gobierno.

Después de una serie de confrontaciones diplomáticas entre Nueva Zelanda y Francia, ambos gobiernos decidieron someter el asunto a un tribunal arbitral presidido por el Secretario General de las Naciones Unidas, el cual adoptó una decisión vinculante en julio de 1986<sup>429</sup>. Por un lado, el acuerdo alcanzado requería que Nueva Zelanda transfiriera a Prieur y a Mafart a custodia francesa y redujera sus respectivas codenas a 3 años de detención. Ambos agentes fueron trasladados al Atolón de Hao (una base militar en la Polinesia Francesa), donde fueron liberados tras cumplir 2 años de condena, en violación del acuerdo de 1986. Además, la decisión arbitral exigía a Francia que ofreciera una disculpa oficial, reconociera que había violado el Derecho internacional y pagara una compensación a Nueva Zelanda de 6.5 millones de dólares. Paralelamente, Francia negoció acuerdos privados con la familia de Fernando Pereira y con Greenpeace. Veinte años después del incidente, el periódico *Le Monde* hizo público un informe de 23 páginas elaborado por el Almirante Lacoste que reveló

---

<sup>427</sup> ARMSTRONG, J. «The reality behind the Rainbow Warrior outrage» *The New Zealand Herald* (2 de julio de 2005), disponible en: [www.nzherald.co.nz/nz/news/Article.cfm?c\\_id=1&objectid=10333759](http://www.nzherald.co.nz/nz/news/Article.cfm?c_id=1&objectid=10333759).

<sup>428</sup> WILSON, *op. cit.*, p. 81.

<sup>429</sup> Secretario General de las Naciones Unidas, «Ruling on the Rainbow Warrior affair between France and New Zealand» (1987) 26 (5) *International Legal Materials* 1346-1373. Para un estudio más en detalle de la decisión, véase: DAVIDSON, J. S. «The Rainbow Warrior arbitration concerning the treatment of the French agents Mafart and Prieur» (1999) 40 (2) *International & Comparative Law Quarterly* 446-457.

que el propio Presidente de Francia en aquel entonces, Françoise Mitterrand, estuvo implicado en la planificación del atentado<sup>430</sup>.

#### 1.4.2 El atentado de Lockerbie (1988)

Nuestro segundo caso de estudio será el ataque terrorista contra el Vuelo 103 de Pan Am, también conocido como atentado o tragedia aérea de Lockerbie, que supuso un giro en la consideración de la cuestión del terrorismo en el ámbito jurídico internacional<sup>431</sup>. El 21 de diciembre de 1988, el Vuelo 103 de Pan Am se dirigía de la ciudad de Nueva York a Londres, transportando 243 pasajeros y 16 miembros de la tripulación, cuando una bomba activada con temporizador detonó en el compartimento de carga. La explosión desintegró rápidamente el avión en miles de piezas que cayeron sobre la ciudad escocesa de Lockerbie. El atentado se cobró la vida de todos los que se encontraban a bordo, y de 11 personas en Lockerbie.

El 14 de noviembre de 1991, tras tres años de investigación conjunta entre Scotland Yard, la policía local de Dumfries y Galloway, la CIA y el FBI, las autoridades británicas y estadounidenses emitieron órdenes simultáneas de detención contra dos nacionales libios, Abdelbaset Ali Mohamed al-Megrahi y Amin Khalifa Fhimah, quienes presuntamente formaban parte del servicio de

---

<sup>430</sup> SIMONS, M. «Report says Mitterrand approved sinking of Greenpeace ship» *The New York Times* (10 de julio de 2005), disponible en: [www.nytimes.com/2005/07/10/world/europe/report-says-mitterrand-approved-sinking-of-greenpeace-ship.html](http://www.nytimes.com/2005/07/10/world/europe/report-says-mitterrand-approved-sinking-of-greenpeace-ship.html).

<sup>431</sup> Para un análisis pormenorizado del suceso, véanse, por ejemplo: Encyclopædia Britannica online, artículo sobre *Pan Am Flight 103 disaster*, disponible en: [www.britannica.com/event/Pan-Am-flight-103](http://www.britannica.com/event/Pan-Am-flight-103); WALLIS, R. *Lockerbie: the story and the lessons* (Greenwood Publishing Group: Westport, CT, 2001); MACASKILL, K. *The Lockerbie bombing: the search for justice* (Biteback Publishing: Londres, 2016). En torno a las cuestiones jurídicas planteadas por el incidente: BEVERIDGE, F. «The Lockerbie affair» (1992) 41 (4) *The International and Comparative Law Quarterly* 907-920; MCGINLEY, G. P. «The ICJ's decision in the Lockerbie cases» (1992) 22 *Georgia Journal of International and Comparative Law* 577-608; JOYNER, C. C. y ROTHBAUM, W. P. «Libya and the aerial incident at Lockerbie: what lessons for international extradition law» (1992) 14 *Michigan Journal of International Law* 222-261; ORIHUELA CALATAYUD, E. «La actuación del Consejo de Seguridad de la ONU en el asunto Lockerbie: paradigma de incontrolable abuso de poder» (1992) 44 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 395-416; ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. «¿De maximis non curat praetor? El Consejo de Seguridad y el TIJ en el asunto Lockerbie» (1992) 44 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 327-350; BLACK, R. «The Lockerbie disaster» (1998) 9 *Stellenbosch Law Review* 207-216; MARTENCZUK, B. «The Security Council, the International Court and judicial review: what lessons from Lockerbie?» (1999) 10 (3) *European Journal of International Law* 517-547; PÉREZ DE FRANCISCO, E. «El asunto Lockerbie. ¿Es éste el concepto de globalización del Derecho internacional del Consejo de Seguridad?» (2000) 4 *Ius Publicum* 91-109; PLACHTA, M. «The Lockerbie case: the role of the Security Council in enforcing the principle aut dedere aut iudicare» (2001) 12 *European Journal of International Law* 125-140; REMIRO BROTONS, A. R. «Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden» (2001) 53 (1-2) *Revista Española de Derecho Internacional* 125-171.

inteligencia de su país. Se especuló que los ataques podrían haber sido una represalia frente a la campaña de bombardeos estadounidenses contra Trípoli de 1986. Pese a que se realizaron solicitudes de *entrega* al gobierno libio<sup>432</sup>, el Presidente Muamar el Gaddafi se negó a poner a los sospechosos a disposición de las autoridades solicitantes. Libia fundamentó su negativa en el principio *aut dedere aut judicare*, consagrado en el artículo 7 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil de 1971, reivindicando su derecho a enjuiciar a sus propios nacionales.

Ante esta disyuntiva, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decidió tomar cartas en el asunto. En enero y marzo de 1992, respectivamente, el Consejo adoptó dos resoluciones: en la resolución 731 (1992), el Consejo exhortó al gobierno libio a que cumpliera plena y efectivamente con las solicitudes de entrega y, ante el incumplimiento de esta solicitud, la resolución 748 (1992) acordó sanciones económicas<sup>433</sup>. Estas sanciones fueron prorrogadas en 1993. Como respuesta, Libia llevó el caso frente a la Corte Internacional de Justicia (CIJ). El 14 de abril de 1992, la CIJ respaldó la validez y el carácter vinculante de las sanciones impuestas.

Tras prolongadas negociaciones, el Presidente Gaddafi finalmente aceptó la propuesta de entregar a los sospechosos a los Países Bajos para que fueran juzgados en este foro neutral<sup>434</sup>. El 5 de abril de 1999, más de una década después del bombardeo, los acusados fueron puestos a disposición de la policía en la antigua base militar estadounidense de Camp Zeist, en Utrecht (Países Bajos). En 2001, tras una investigación en la que se recibió el testimonio de 15.000 personas y se examinaron 180.000 pruebas, Al-Megrahi fue hallado culpable de 270 cargos de asesinato y condenado a cadena perpetua. En 2009, fue puesto en libertad en Escocia después de haber sido diagnosticado con un cáncer terminal. El otro acusado fue absuelto. En 2003, el gobierno libio aceptó su responsabilidad por el atentado terrorista (aunque el Presidente Gaddafi

---

<sup>432</sup> Cabe destacar que los gobiernos de Reino Unido y Estados Unidos demandaron la *entrega* de los sospechosos y no su *extradición*, puesto que, según veremos, como sucede con el resto de los convenios internacionales contra el terrorismo, el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil de 1971, ratificado por los tres Estados involucrados, no permite exigir a un Estado parte que extradite a sus nacionales. Véase: Capítulo 4, Epígrafe 4.3, Apartado 4.3.1: La obligación de extraditar a los sospechosos de terrorismo.

<sup>433</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista» (21 de enero de 1992) Doc. S/Res/731(1992) y «Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista» (31 de marzo de 1992) Doc. S/Res/748(1992).

<sup>434</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La cuestión de Lockerbie» (27 de agosto de 1998) Doc. S/Res/1192(1998).

siguió manteniendo que nunca lo ordenó), e indemnizó a las familias de las víctimas<sup>435</sup>.

#### 1.4.3 Los ataques del 11-S en Nueva York, Virginia y Pensilvania (2001)

El tercer caso de estudio del que nos serviremos son los ataques perpetrados el 11 de septiembre de 2001 contra varios objetivos en Estados Unidos, mundialmente conocidos como 9/11 u 11-S<sup>436</sup>. Aquel fatídico día, diecinueve militantes vinculados a la organización terrorista Al-Qaeda secuestraron cuatro aviones comerciales y llevaron a cabo múltiples atentados suicidas. Dos de los aviones fueron estrellados contra las emblemáticas torres gemelas del *World Trade Center* en la ciudad de Nueva York, un tercer avión fue dirigido hacia el edificio del Pentágono en Arlington County (Virginia) y el

---

<sup>435</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La cuestión de Lockerbie» (12 de septiembre de 2003) Doc. S/Res/1506(2003).

<sup>436</sup> Para un análisis en detalle del 11-S y las respuestas a los ataques, véanse: Gobierno Federal de Estados Unidos, *The 9/11 commission report: Final report of the national commission on terrorist attacks upon the United States* (Government Printing Office: Washington DC, 2011); U.S. Customs and Border Protection, «Attack on America—September 11, 2001» (1 de mayo de 2011), disponible en: [www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2016-Sep/9-11-timeline-20160908.pdf](http://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2016-Sep/9-11-timeline-20160908.pdf); HISTORY CHANEL, «9/11», disponible en: [www.history.com/topics/9-11-attacks](http://www.history.com/topics/9-11-attacks); BBC HISTORY, «The war in Afghanistan», disponible en: [www.bbc.co.uk/history/the\\_war\\_in\\_afghanistan](http://www.bbc.co.uk/history/the_war_in_afghanistan); BRÖCKERS, M. *11-S* (B de Books: 2013). En torno a los desafíos al Derecho internacional planteados por el incidente y las respuestas al mismo: REMIRO BROTONS, «Terrorismo, mantenimiento de la paz...», *op. cit.*; las siguientes contribuciones incluidas en el vol. 53 (1-2) de la *Revista Española de Derecho Internacional*, que en 2001 consagró este número cuasi monográfico al tema: RAMÓN CHORNET, C. «La lucha contra el terrorismo internacional después del 11 de septiembre de 2001» pp. 273-288; REMIRO BROTONS, A. R. «Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden» pp. 125-171; CALDUCH CERVERA, R. «La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional» pp. 173-203; FERNÁNDEZ TOMÁS, A. «El recurso al artículo quinto del Tratado de Washington tras los acontecimientos del 11 de septiembre: mucho ruido y pocas nueces» pp. 205-226; CARDONA LLORENS, J. «La Resolución 1386 (2001) del Consejo de Seguridad autorizando la fuerza internacional de asistencia para la seguridad de Afganistán: ¿un paso más en el debilitamiento de las Naciones Unidas?» pp. 227-245; GONZÁLEZ VEGA, J. A. «Los atentados del 11 de septiembre, la operación ‘Libertad duradera’ y el Derecho de legítima defensa» pp. 247-271; ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. «La ‘guerra contra el terrorismo’: ¿una ‘OPA hostil’ al Derecho de la comunidad internacional?» pp. 289-302; *Id.* «La lucha contra el terrorismo a raíz del 11-S: de la zanahoria al palo» (2003) 19 *Agenda Internacional* 179-220; *Id.*, «Terrorismo y Derecho internacional...», *op. cit.*; BERMEJO GARCÍA, R. «El Derecho internacional frente al terrorismo: ¿nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre de 2001?» (2001) 17 *Anuario Español de Derecho Internacional* 5-24; MCGOLDRICK, D. *From ‘9-11’ to the ‘Iraq War 2003’: international law in an age of complexity* (Bloomsbury Publishing: Londres, 2004); MORGAN, M. J. *The impact of 9/11 on politics and war: the day that changed everything?* (Palgrave Macmillan: Londres, 2009); MCGARRITY, N., LYNCH, A. y WILLIAMS, G. *Counter-terrorism and beyond: the culture of law and justice after 9/11* (Routledge: 2010, Abingdon); ROACH, K. *The 9/11 effect: comparative counter-terrorism* (Cambridge University Press, Cambridge: 2011); CORN, G. S. *The war on terror and the laws of war* (Oxford University Press: Oxford, 2014); ALDAVE ORZAIZ, A. «La guerra global contra el terrorismo. Un análisis de la crisis del Derecho internacional antes y después del 11-S» (Tesis Doctoral, Universidad Pública de Navarra, 2017).

cuarto se estrelló en un campo en Pensilvania, después de que los pasajeros trataran de confrontar a los secuestradores. Con 2.996 muertos (incluidos los 19 secuestradores terroristas a bordo de los cuatro aviones), y alrededor de 6.000 heridos, el 11-S se convirtió en el ataque más mortífero de la historia de Estados Unidos.

Según concluyeron las investigaciones oficiales, los atacantes cumplían con la intención declarada de Al-Qaeda —expresada en la *fatwa* de 1998 de Osama bin Laden, antiguo colaborador de la CIA en la época en que las tropas soviéticas ocupaba Afganistán—, de castigar a Estados Unidos por su apoyo militar a Israel, su participación en la Guerra del Golfo y su presencia continua en Oriente Medio.

En respuesta a los atentados del 11-S, menos de un mes después, fuerzas de Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) invadieron Afganistán con el apoyo de las Naciones Unidas, bajo el pretexto de que en dicho país estaba localizado el núcleo operativo de Al-Qaeda y se encontraba refugiado Bin Laden. El 7 de octubre, el entonces Presidente George W. Bush anunciaba el comienzo de los bombardeos. La guerra en Afganistán, denominada por el mando estadounidense operación «Libertad Duradera», tenía por objetivos capturar a Bin Laden y a otros dirigentes de Al-Qaeda y derrocar al régimen talibán, que a juicio de las potencias occidentales apoyaba y daba refugio y cobertura a la red terrorista. En el transcurso de dos meses, las fuerzas de la coalición consiguieron desposeer de poder al gobierno talibán, pero la guerra continuó, en un intento de sofocar la insurrección en la vecina Pakistán.

Negándose a asumir la derrota, a partir de 2002, los talibanes emprendieron una ardua y prologada campaña para recuperar el poder. Entretanto, en una segunda fase de la «guerra global contra el terrorismo», otra coalición liderada por Estados Unidos y Reino Unido invadió Irak en 2003, esta vez sin autorización de las Naciones Unidas. En 2009, tras una escalada significativa de la violencia en el conflicto afgano, el Presidente Barack Obama decidió incrementar la presencia de tropas temporalmente.

Casi diez años después del 11-S, el 2 de mayo de 2011, marinos estadounidenses pertenecientes al grupo SEALs y operativos de la CIA asesinaron a Bin Laden en su complejo residencial de Abbottabad (Pakistán)<sup>437</sup>.

---

<sup>437</sup> MONGE, Y.«Estados Unidos mata a Osama bin Laden» *El País* (2 de mayo de 2011), disponible en: [www.elpais.com/internacional/2011/05/02/actualidad/1304287204\\_850215.html](http://www.elpais.com/internacional/2011/05/02/actualidad/1304287204_850215.html).

En junio de 2011, el Presidente Obama anunció el comienzo de la retirada de las tropas de Afganistán. Decenas de miles de personas fueron asesinadas durante la primera fase de esta guerra, la más larga en la historia de los Estados Unidos. Varias fuentes cifran las bajas civiles afganas por acciones de violencia ocurridas entre 2001 y 2013 en aproximadamente 20.000 muertos<sup>438</sup>.

#### 1.4.4 El secuestro de las «chicas de Chibok» (2014)

El cuarto ataque terrorista que utilizaremos como caso de estudio es el secuestro de 276 alumnas de un internado gubernamental de enseñanza secundaria en Chibok (Estado de Borno, Nigeria), perpetrado por el grupo terrorista de carácter fundamentalista islámico conocido como Boko Haram en la noche entre el 14 y el 15 de abril de 2014<sup>439</sup>. Las niñas y adolescentes capturadas eran alumnas de varias escuelas de la zona, que habían sido alojadas en el internado, precisamente, a causa del cierre de gran parte de los colegios de Borno por miedo a posibles ataques del grupo terrorista. Parece ser que las víctimas fueron escogidas por sus creencias religiosas (cristianas) y por asistir a escuelas de «estilo occidental».

Durante los días que sucedieron al secuestro, 57 víctimas consiguieron escapar. Algunas de ellas describieron sus condiciones de cautividad a organizaciones internacionales de derechos humanos <sup>440</sup>. Inicialmente, el gobierno de Nigeria desmintió el secuestro. Sin embargo, después de que un

---

<sup>438</sup> Watson Institute for International Law, «Costs of war. Afghanistan» (marzo de 2013), disponible en: [www.web.archive.org/web/20130616010655/http://costsofwar.org/article/afghan-civilians](http://www.web.archive.org/web/20130616010655/http://costsofwar.org/article/afghan-civilians).

<sup>439</sup> Para un análisis fáctico, véanse: Combating Terrorism Center, «Boko Haram and the kidnapping of the Chibok schoolgirls» (29 de mayo de 2014), disponible en: [www.ctc.usma.edu/posts/boko-haram-and-the-kidnapping-of-the-chibok-schoolgirls](http://www.ctc.usma.edu/posts/boko-haram-and-the-kidnapping-of-the-chibok-schoolgirls); «Nigeria abductions: timeline of events» *BBC News* (12 de mayo de 2014) disponible en: [www.bbc.com/news/world-africa-27342757](http://www.bbc.com/news/world-africa-27342757); EZEDANI, E. *Boko Haram Chibok Girls and all matters Nigeria security* (Kindle: 2015); HABILA, H. *The Chibok girls: the Boko Haram kidnappings & Islamic militancy in Nigeria* (Penguin: Londres, 2017). En torno a las implicaciones jurídicas del secuestro y otros crímenes cometidos por Boko Haram: ATTAH, C. A. «Boko Haram and sexual terrorism: the conspiracy silence of the Nigerian anti-terrorist laws» (2016) 16 *African Human Rights Law Journal* 385-406; NTI, N. B. «Silence of the lambs: the abducted Chibok schoolgirls in Nigeria and the challenge to UNSCR 1325» (2014) 3 *Policy Brief Kofi Annan International Peace-Keeping Training Centre*; MAIANGWA, B. y AGBIBOA, D. «Why Boko Haram kidnaps women and young girls in north-eastern Nigeria» (2014) 3 *Conflict Trends* 51-56; JOHNSON, D. «The problem of the terror non-state: rescuing international law from ISIS and Boko Haram» (2019) 84 (2) *Brooklyn Law Review* 475-522.

<sup>440</sup> SEGUN, M. y MUSCATI, S. «‘Those terrible weeks in their camp’: Boko Haram violence against women and girls in Northeast Nigeria» *Human Rights Watch* (24 de octubre de 2014), disponible en: [www.features.hrw.org/features/HRW\\_2014\\_report/Those\\_Terrible\\_Weeks\\_in\\_Their\\_Camp/index.html](http://www.features.hrw.org/features/HRW_2014_report/Those_Terrible_Weeks_in_Their_Camp/index.html).

abogado de la capital y su círculo de conocidos empezarán una campaña en redes sociales bajo el lema «#BringBackOurGirls», el asunto captó la atención internacional, suscitando muestras de indignación y condena globales. Únicamente entonces, más de dos semanas después del incidente, el Presidente Goodluck Jonathan admitió que la abducción había tenido lugar.

El 5 de mayo, Boko Haram hizo público un vídeo en el que su líder Abubakar Shekau reivindicaba la autoría del secuestro y amenazaba con vender a las niñas y adolescentes como esclavas sexuales y para matrimonios forzados. El 8 de mayo, la Fiscal de la CPI condenó públicamente el secuestro y recordó que estos actos, «que conmocionan la conciencia de la humanidad», podrían constituir crímenes de la competencia de la Corte<sup>441</sup>. El 12 de mayo, el grupo publicó un segundo vídeo en el que aparecían alrededor de 130 chicas, presuntamente parte de las abducidas en Chibok, recitando versos del Corán, declarando haberse convertido al Islam y reclamando el intercambio de prisioneros. En octubre de 2014, el gobierno de Nigeria anunció que había llegado a una tregua con los insurgentes que incluía el acuerdo de liberar a las «chicas de Chibok», tras medio año de cautiverio. Sin embargo, los ataques de Boko Haram continuaron y la organización desmintió la proclama. Al menos otros tres intentos de negociación sobre la liberación de la totalidad de las chicas de Chibok han fracasado desde entonces<sup>442</sup>. 82 de las aproximadamente 175 adolescentes que continuaban en cautividad fueron puestas en libertad en mayo de 2017<sup>443</sup>. Se calcula que unas 100 permanecen todavía cautivas, tras más de cuatro años de secuestro. No solo eso, las «chicas de Chibok» representan un pequeño porcentaje entre los cientos de niñas y adolescentes que son secuestradas cada año por Boko Haram, a las que se ha dado el nombre de

---

<sup>441</sup> CPI, «Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, on the abduction of schoolgirls in Nigeria» (8 de mayo de 2014), disponible en: [www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp-statement-08-05-2014](http://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp-statement-08-05-2014). Como veremos en el capítulo 5, la situación en Nigeria ha sido objeto de examen preliminar por la Oficina del Fiscal de la CPI desde 2010. En agosto de 2013, la Fiscalía publicó un Informe en el que concluía que hay motivos razonables para creer que Boko Haram ha estado cometiendo crímenes contra la humanidad de asesinato y persecución desde julio de 2009. La información reunida por la Fiscalía indica que desde enero de 2014 se ha producido un fuerte aumento de la frecuencia e intensidad de los ataques atribuidos a Boko Haram, incluido un aumento significativo de los presuntos secuestros de mujeres y niñas y de la esclavitud sexual. Algunos de los presuntos delitos de Boko Haram también equivaldrían a crímenes de guerra, ya que la Fiscalía ha llegado recientemente a la conclusión de que la situación en Nigeria constituye un conflicto armado no internacional.

<sup>442</sup> OKEOWO, A. «The lessons of the Chibok kidnappings, three years later» *The New Yorker* (14 de abril de 2017), disponible en: [www.newyorker.com/news/daily-comment/the-lessons-of-the-chibok-kidnappings-three-years-later](http://www.newyorker.com/news/daily-comment/the-lessons-of-the-chibok-kidnappings-three-years-later).

<sup>443</sup> «Celebrations as Nigeria's 'Chibok girls' reunited with families» *BBC News* (14 de septiembre de 2017), disponible en: [www.bbc.com/news/world-africa-41272573](http://www.bbc.com/news/world-africa-41272573).

«chicas olvidadas», consecuencia de la falta de atención mediática que reciben sus casos<sup>444</sup>.

#### 1.4.5 Los crímenes del EIIL contra las minorías yazidíes en Sinjar (2014)

Los ataques cometidos por el EIIL contra las comunidades yazidíes en la región de Sinjar —situada en el noreste de Irak, cerca de la frontera con Siria—, constituyen nuestro quinto y último caso de estudio<sup>445</sup>. En la madrugada del 3 de agosto de 2014, cientos de combatientes del EIIL atacaron las poblaciones enclavadas en las laderas del Monte Sinjar, encontrando poca o ninguna resistencia a su paso. Muchos de los *peshmerga* (combatientes kurdos armados) se habían retirado ante el avance de las tropas del EIIL, sin comunicarlo eficazmente a la población local, dejando la región indefensa. Cuando se corrió la voz de que las fuerzas *peshmerga* habían abandonado sus puestos de control, unos pocos grupos de hombres yazidíes ligeramente armados montaron una defensa muy limitada de algunas aldeas, en un intento de dar a sus familias y vecinos más tiempo para escapar. Al amanecer, las familias yazidíes de cientos de aldeas de Sinjar huían de sus hogares.

Cuando el EIIL tomó la ciudad de Sinjar, había pocos objetivos militares en la región. Los combatientes del EIIL centraron su atención en capturar a los yazidíes. Aquellos que huyeron lo suficientemente pronto como para alcanzar la meseta superior del Monte Sinjar fueron asediados. Según cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en torno a 50.000 hombres, mujeres y niños yazidíes quedaron atrapados en las montañas, cercados por el EIIL, que impidió que tuvieran acceso a agua, alimentos o

---

<sup>444</sup> Véase: ATWAL, G. (Dir.) *Stolen Daughters: kidnaped by Boko Haram* (ARTE, BBC2 y HBO: Reino Unido, 2018).

<sup>445</sup> Para un análisis pormenorizado de los hechos y su relevancia jurídica, véase: Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «‘They came to destroy’: ISIS crimes against the Yazidis» (15 de junio de 2016) 32<sup>o</sup> período de sesiones, Doc. A/HRC/32/CRP.2. También: JOHNSON, *op. cit.*; ROBERTS, A. «The Yazidi and the responsibility to protect» (Tesis de Máster, University of Oregon, 2016); HECHLER, S. «Prosecuting Islamic state members for sexual and gender-based crimes committed against Yazidi women and girls» (2016) 25 *Cardozo Journal of International and Comparative Law* 595-625; DUARTE-HERRERA, R. e IFSITS, C. «Genocide against Yazidis» (2017) 1 *University of Vienna Law Review* 1-33; POWELL, C. «Rape as a tactic of terror: holding the Islamic State accountable» (2017) *Fordham Law Legal Studies Research Paper*; VAN SCHAACK, B. «The Iraq investigative team and prospects for justice for the Yazidi genocide» (2018) 16 (1) *Journal of International Criminal Justice* 113-139; POTOT-WARREN, J. «Identifying genocide: the Yazidi massacre in the context of the Convention on the prevention and punishment of genocide 1948» (2020) 2 (1) *The Student Journal of Professional Practice and Academic Research* 30-49.



atención médica, a temperaturas de más de 50 grados centígrados<sup>446</sup>. Cientos de yazidíes —incluidos lactantes y niños pequeños— murieron en el Monte Sinjar antes de que las fuerzas kurdas sirias pudieran abrir un corredor de evacuación<sup>447</sup>.

Entretanto, en un terreno más bajo, entre el 3 y el 5 de agosto, los combatientes del EIIL capturaron a miles de yazidíes en su aldeas o en las carreteras mientras trataban de huir. Los combatientes del EIIL separaron sistemáticamente a las familias capturadas en tres grupos: hombres y niños de 12 años o más; mujeres y niños; y, más tarde, a partir del grupo de niños varones que habían permanecido con las mujeres, niños de siete años o más. Después de esta separación, los combatientes del EIIL ejecutaron sumariamente a los hombres y niños mayores de 12 años que se negaron a convertirse al Islam<sup>448</sup>. Aquellos que se convirtieron por la fuerza al Islam fueron transferidos a emplazamientos en Tel Afar, Mosul y Baaj y sometidos a trabajos forzados en proyectos de construcción, cavando trincheras, limpiando calles y cuidando el ganado. También fueron obligados a rezar, dejarse crecer la barba y el pelo, y seguir otros dictados religiosos tal y como los interpreta el grupo terrorista. Aquellos que intentaron escapar fueron ejecutados.

Tras separar a las mujeres, niñas, y niños menores de doce años de sus parientes varones, los terroristas los trasladaron por la fuerza entre múltiples sitios de detención<sup>449</sup>, donde nuevamente separaron a las mujeres casadas de las solteras<sup>450</sup>. Según datos de las Naciones Unidas, entre 5.000 y 7.000 mujeres y niñas yazidíes fueron convertidas en esclavas sexuales y vendidas, regaladas o

---

<sup>446</sup> «Yazidíes, la minoría religiosa cercada en las montañas de Irak» *BBC Mundo* (7 de agosto de 2014), disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140807\\_irak\\_yazidies\\_estado\\_islamico\\_jp](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140807_irak_yazidies_estado_islamico_jp). El 7 de agosto de 2014, a petición del Gobierno iraquí, el Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, anunció una acción militar estadounidense para ayudar a los yazidíes atrapados en el Monte Sinjar. Los cazas del EIIL dispararon contra los aviones que lanzaban ayuda desde el aire y contra los helicópteros que intentaban evacuar a los yazidíes más vulnerables.

<sup>447</sup> Al menos 40 niños murieron de sed. «UN Security Council condemns attacks by Iraqi jihadists» *BBC News* (7 de agosto de 2014), disponible en: [www.web.archive.org/web/20140808001143/http://www.bbc.com/news/world-middle-east-28699832](http://www.web.archive.org/web/20140808001143/http://www.bbc.com/news/world-middle-east-28699832).

<sup>448</sup> Los combatientes del EIIL llevaron a cabo ejecuciones de hombres yazidíes en las calles de pueblos y aldeas, en puestos de control improvisados, en los bordes de las carreteras y en los tramos inferiores de los caminos que ascienden al Monte Sinjar. En muchas ocasiones, otros cautivos, incluidos los propios miembros de la familia, fueron forzados a presenciar las matanzas.

<sup>449</sup> Las mujeres y los niños fueron desplazados por la fuerza de un sitio a otro a medida que se disponía de espacio como resultado de la compra y el traslado de mujeres y niñas por parte de combatientes del EIIL. En cada emplazamiento había cientos, a veces miles, de mujeres y niños yazidíes, severamente hacinados.

<sup>450</sup> Solo se permitía que las niñas de ocho años o menos permanecieran con sus madres.

intercambiadas, una y otra vez, entre los combatientes del EIIL. Mientras están en manos de los terroristas, las mujeres y niñas yazidíes —de hasta tan solo nueve años de edad— son golpeadas y sometidas a formas brutales de violencia sexual rutinariamente, además de negárseles una alimentación adecuada. Por lo general, las mujeres y sus hijos pequeños son vendidos como un paquete. Cuando las niñas yazidíes cumplen nueve años, son separadas de sus madres y vendidas como esclavas sexuales; cuando los niños alcanzan los siete, son separados de sus madres y forzados a seguir un programa de adoctrinamiento y entrenamiento militar dirigido por combatientes del EIIL que actúan como instructores.



## · CAPÍTULO 2 ·

# REFLEXIONES EN TORNO A LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE TERRORISMO EN DERECHO INTERNACIONAL Y LOS ESFUERZOS POR COMBATIR ESTA AMENAZA EN EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS

### 2.1 INTRODUCCIÓN

«The search for a legal definition of terrorism in some ways resembles the quest for the Holy Grail: periodically, eager souls set out, full of purpose, energy and self-confidence, to succeed where so many others before have tried and failed»<sup>451</sup>.

En repetidas ocasiones desde la década de 1920, la comunidad internacional ha intentado adoptar una definición ampliamente aceptada de terrorismo, con miras a desarrollar un marco jurídico internacional para prevenir y, en su caso, reprimir, esta reprobable conducta delictiva, sin que hasta la fecha se haya logrado alcanzar el consenso necesario<sup>452</sup>. Los sucesivos impulsos normativos emprendidos, inicialmente, en el seno de la Sociedad de Naciones y, más adelante, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, ponen de manifiesto la importancia otorgada a la cuestión<sup>453</sup>. En este segundo capítulo exploramos la evolución de la conceptualización y el tratamiento de las actividades terroristas en el ámbito que nos es propio, esto es, en el del Derecho internacional. Siguiendo un orden cronológico, repasaremos los esfuerzos de la comunidad internacional por definir el terrorismo, describiendo los principales intentos de definición o elementos para una definición que figuran en los diversos acuerdos multilaterales con vocación de universalidad —excluyendo,

---

<sup>451</sup> LEVITT, G. «Is terrorism worth defining?» (1986) 13 *Ohio Northern University Law Review* 97-116, p. 97.

<sup>452</sup> Como veremos en seguida, si durante el período de entreguerras no logró alcanzarse un acuerdo, las transformaciones experimentadas por la sociedad internacional después de la Segunda Guerra Mundial complicarían todavía más la tarea. En este sentido: ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. *Las actividades terroristas ante el Derecho internacional contemporáneo* (Tecnos: Madrid, 2000).

<sup>453</sup> Como señala BROWNLIE: «even an unratified treaty may be regarded as evidence of generally accepted rules, at least in the short run». BROWNLIE, I. *Principles of public international law* (Clarendon: Oxford, 1998) p. 12.

por tanto, aquellos con vocación estrictamente regional<sup>454</sup>. En segundo lugar, analizaremos la intensa labor en materia de lucha contra el terrorismo desarrollada por los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas desde la década de 1970, fundamentalmente en el seno de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, prestando especial atención a la Estrategia global adoptada en 2006, las reformas a la arquitectura institucional antiterrorista emprendidas en las últimas décadas y las resoluciones relativas a medidas para combatir las manifestaciones más recientes del yihadismo global. Como ya se puso de manifiesto en el capítulo 1, la definición del terrorismo presenta un desafío de primer orden para el Derecho internacional, por cuanto supone reflexionar, necesariamente, acerca del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, quedando afectados en este análisis «principios tales como la protección internacional de los derechos humanos, el no uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la cooperación internacional, así como el derecho a la libre determinación de los pueblos»<sup>455</sup>. Partiendo del análisis de los avances registrados en la labor tendente a articular una definición genérica de terrorismo, especialmente en las últimas décadas, para cerrar esta primera parte de la tesis, trataremos de identificar los elementos constitutivos del crimen de terrorismo en Derecho internacional, esto es: los elementos objetivo (*actus reus*), subjetivo (*mens rea*) e internacional.

---

<sup>454</sup> En este punto, hay que destacar la importancia de la labor de la UE en materia de lucha contra el terrorismo, cuyo análisis excede, no obstante, del ámbito de estudio del presente trabajo. Así, aún reconociendo la mayor idoneidad de extender nuestra investigación a todos los mecanismos jurídicos de carácter supranacional disponibles para combatir las actividades terroristas, tanto internacionales como regionales, de cara al mayor impacto que los resultados de esta puedan tener en la erradicación de la impunidad, la magnitud de la tarea excede con creces lo abordable en una sola tesis doctoral. Es por ello por lo que hemos optado por circunscribir nuestra investigación, exclusivamente, a los mecanismos con vocación de universalidad. Para un análisis de la respuesta de la UE al terrorismo, véanse, por ejemplo: BOU FRANCH, V. «La Unión Europea: un nuevo modelo de respuesta al terrorismo» en Bou Franch, V. y Cervera Vallterra, M. (Coord.) *El Derecho de la Unión Europea 20 años después de la adhesión de España* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2007) 197-226; O'NEILL, M. *The evolving EU counter-terrorism legal framework* (Routledge: Londres, 2011); BOSSONG, R. *The evolution of EU counter-terrorism: European security policy after 9/11* (Routledge: Londres, 2012); DE LONDRAS, F. y DOODY, J. (Ed.) *The impact, legitimacy and effectiveness of EU counter-terrorism* (Routledge: Londres, 2015); ARGOMANIZ, J., BURES, O. y KAUNERT, C. (Ed.) *EU counter-terrorism and intelligence: a critical assessment* (Routledge: Londres, 2017); RUIZ DÍAZ, L. J. «La prevención de la radicalización en la estrategia contra el terrorismo de la Unión Europea. Entre *soft law* e impulso de medidas de apoyo» (2017) 69 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 257-280.

<sup>455</sup> DÍAZ BARRADO, C. M. «El marco jurídico-internacional de lucha contra el terrorismo» (2004) 133 *Cuadernos de Estrategia del IEEE*, disponible en: [www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_133\\_LuchaContraTerrorismoxDchoInternacional.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_133_LuchaContraTerrorismoxDchoInternacional.pdf). En palabras de KLEIN: «c'est avant tout le fait que le terme 'terrorisme' est lourdement connoté qui rend son utilisation problématique dans un contexte strictement juridique, c'est-à-dire prétendant à une certaine objectivité». KLEIN, P. «Le droit international à l'épreuve du terrorisme» (2006) 321 *Recueil de Cours de l'Académie de Droit International* 203-484, pp. 227-228.

## 2.2 TENTATIVAS DE DEFINICIÓN CONVENCIONAL DEL TERRORISMO EN EL ÁMBITO UNIVERSAL

«We have cause to regret that a legal concept of terrorism was ever inflicted upon us. The term is imprecise; it is ambiguous; and, above all, it serves no operative legal purpose»<sup>456</sup>.

En el ámbito de las legislaciones nacionales, los esfuerzos por excluir los «ultrajes» terroristas —y, muy en particular, los ataques contra las autoridades estatales— de los supuestos de excepción a la extradición por delito político fueron constantes desde finales del siglo XIX, comenzando con la cláusula belga de *attentat* de 1856<sup>457</sup>. Tras la experiencia del atentado en Sarajevo de 1914, que condujo al estallido de la Primera Guerra Mundial, se hizo evidente que la sociedad internacional no podía permanecer impasible ante la internacionalización de un fenómeno con capacidad para subvertir el orden internacional. Sin embargo, la idea de definir y criminalizar el terrorismo en el plano internacional no cobró ímpetu hasta las décadas de 1920 y 1930<sup>458</sup>.

---

<sup>456</sup> BAXTER, R. R. «A skeptical look at the concept of terrorism» (1973) 7 (3) *Akron Law Review* 380-387, p. 380.

<sup>457</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law* (Oxford University Press: Nueva York, 2006) p. 169. La «cláusula belga atentado» recibe tal denominación porque fue introducida por primera vez en una Ley belga de 1856, como reacción al intento frustrado de atentado contra la vida de Napoleón III. En líneas generales, esta cláusula se insertaba en los tratados de extradición suscritos entre los Estados como excepción al principio de no extradición por delito político para el caso en que los delincuentes hubieran atentado contra la vida de un Jefe político y sus familiares. Enciclopedia jurídica online: definición de *Cláusula belga de atentado*, disponible en: [www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/cl%C3%A1usula-belga-del-atentado/cl%C3%A1usula-belga-del-atentado.htm](http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/cl%C3%A1usula-belga-del-atentado/cl%C3%A1usula-belga-del-atentado.htm).

<sup>458</sup> De forma coincidente, por tanto, con el inicio de la denominada oleada anticolonial. ALCAIDE FERNÁNDEZ, *Las actividades terroristas...*, *op. cit.*, pp. 27-28; SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, pp. 169-171; YOUNG, R. «Defining terrorism: the evolution of terrorism as a legal concept in international law and its influence on definitions in domestic legislation» (2006) 29 *Boston College International and Comparative Law Review* 23-105, pp. 24-25.

### 2.2.1 Intentos de regulación jurídica internacional del terrorismo en el período de entreguerras: la Sociedad de Naciones

En 1926, el gobierno de Rumanía propuso a la Sociedad de Naciones la elaboración de un tratado que facilitara la represión mundial del terrorismo<sup>459</sup>, sin que tal petición obtuviera respuesta alguna. La cuestión del terrorismo se abordó de manera más sistemática en una serie de conferencias para la unificación del Derecho penal convocadas en diversas capitales europeas entre 1930 y 1935<sup>460</sup>. El término «terrorismo» apareció por primera vez en la *Tercera Conferencia para la unificación del Derecho penal*, celebrada en Bruselas en 1930, en la que se subrayó la necesidad de castigar «el uso internacional de medios capaces de producir un peligro común que represente un acto de *terrorismo* por parte de cualquiera que cometa delitos contra la vida, la libertad o la integridad física de las personas o dirigidos contra la propiedad privada o estatal con el fin de expresar o ejecutar ideas políticas o sociales»<sup>461</sup>. Como puede apreciarse, se destacan como elementos definitorios del terrorismo el carácter predominantemente político o social del acto o actos de violencia, y el riesgo de producir un peligro común.

El atentado de Marsella de 9 de octubre de 1934, que se cobró las vidas del Rey Alejandro I de Yugoslavia y del Ministro de Asuntos Exteriores y antiguo Presidente del Consejo de la República de Francia, Louis Barthou, fue el incidente que finalmente empujó a la Sociedad de Naciones a asumir la necesidad de concluir un tratado multilateral que sentara las bases para la

---

<sup>459</sup> En concreto, el Punto 4 de la agenda —«Other questions of international law which are more or less directly connected with piracy and which would be highly desirable to settle by international agreement»—, establece: «Preparation of an international convention to render terrorism universally punishable insofar as it is a means of imposing certain social doctrines by force or intimidation, irrespective of the place where such acts of violence or depredations are committed or of the nationality of the guilty party». Sociedad de Naciones, Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law, «Replies of governments 1927» (20 de abril de 1927) Doc. C. 196 M. 70 127 V, p. 221.

<sup>460</sup> En concreto: las Conferencias para la Unificación del Derecho Penal de Bruselas de 1930, París de 1931, Madrid de 1933 y Copenhague de 1935. Para más información: SAUL, *Defining terrorism in international law*, op. cit., p. 169; ALCAIDE FERNÁNDEZ, *Las actividades terroristas...*, op. cit., p. 28; ZLATARIC, B. «History of international terrorism and its legal control» en Bassiouni, M. C. (Ed.) *International terrorism and political crimes* (Charles C. Thomas Publisher, Springfield, IL, 1975) p. 474; LEVITT, op. cit., p. 98; GAETE GONZÁLEZ, E. A. «La tipificación jurídica del terrorismo» (2002) 23 *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* 451-460, p. 451; GOLDER, B. y WILLIAMS, G. «What is terrorism? Problems of legal definition» (2004) 27 (2) *University of New South Wales Law Journal* 270-295, p. 270.

<sup>461</sup> «Final Commission Proposal» apud SAUL, *Defining terrorism in international law*, op. cit., p. 169; también: ZLATARIC, op. cit., p. 479; YOUNG, op. cit., p. 35.

regulación jurídica internacional de las actividades terroristas<sup>462</sup>. En diciembre de 1934, la presión política ejercida por el Estado francés condujo a la Sociedad de Naciones a establecer un *Comité de expertos para la represión internacional del terrorismo*, al que se encomendó la tarea de elaborar un tratado que «asegurase la represión de conspiraciones o crímenes cometidos con un propósito político o terrorista»<sup>463</sup>. Fruto de los trabajos realizados por este Comité, el 16 de noviembre de 1937, se aprobaron, en el seno de la Conferencia intergubernamental para la prevención y la represión del terrorismo convocada por el Consejo de la Sociedad de Naciones, dos instrumentos: la *Convención para la prevención y represión del terrorismo*, y la *Convención para la creación de un tribunal penal internacional*<sup>464</sup> —la primera se ocupa de los delitos de terrorismo internacional y la segunda crea un tribunal para castigar estos delitos.

Aunque nunca llegó a entrar en vigor —fundamentalmente, a causa de la escalada de violencia que desembocó en el estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939— la *Convención para la prevención y represión del terrorismo* de 1937 representa el primer intento significativo de regulación del terrorismo en Derecho internacional<sup>465</sup>. El artículo 1.1 de este texto contiene la primera formulación convencional del principio según el cual «es deber de todo Estado abstenerse de todo acto destinado a favorecer las *actividades terroristas*

---

<sup>462</sup> ALCAIDE FERNÁNDEZ, *Las actividades terroristas...*, *op. cit.*, p. 28; GAETE GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 451. Esta necesidad se hizo patente cuando, después de que los sospechosos huyeran a Italia y Francia solicitara su extradición, el Tribunal de Apelaciones de Turín rechazó la petición al entender que los delitos tenían raíz política, siendo aplicable la excepción a la extradición por esta circunstancia. SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 171; VACAS FERNÁNDEZ, F. *El terrorismo como crimen internacional* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2011) p. 48; YOUNG, *op. cit.*, p. 36.

<sup>463</sup> Sociedad de Naciones, Committee of Experts for the International Repression of Terrorism (10 de abril de 1935) Doc. CRT 1.

<sup>464</sup> La Convención para la prevención y la represión del terrorismo fue firmada por 24 Estados, entre ellos España, y ratificada solamente por India; la Convención para la creación de un Tribunal Penal Internacional fue firmada por 13 Estados y no llegó a ser ratificada por ninguno. Como señala RAMÓN CHORNET «la división entre uno y otro convenio fue el producto de una división ‘política’ para tratar de evitar que el rechazo por parte de algunos Estados a la cesión de soberanía que suponía la existencia de una Corte Penal Internacional, no fuera un obstáculo para impedir una adhesión mayoritaria a la primera, la dirigida a la condena del terrorismo internacional». RAMÓN CHORNET, C. *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho internacional* (Tirant Lo Blanch: Valencia, 1993) p. 51.

<sup>465</sup> SAUL, B. «The legal response of the League of Nations to terrorism» (2006) 4 *Journal of International Criminal Justice* 78-102; MARSTON, G. «Early attempts to suppress terrorism: the terrorism and International Criminal Court conventions of 1937» (2002) 4 *British Yearbook of International Law* 293-313; MARTÍNEZ, L. «Prosecuting terrorists at the International Criminal Court: possibilities and problems» (2002) 34 (1) *Rutgers Law Journal* 1-62, p. 4; STEPHENS, T. «International criminal law and the response to international terrorism» (2004) 27 (2) *University of New South Wales Law Journal* 454-481, p. 459; ALCAIDE FERNÁNDEZ, «Terrorismo y Derecho internacional...», *op. cit.*, p. 40.



dirigidas contra otro Estado e impedir los actos por los cuales se manifiestan, obligándose (...) a prevenir y reprimir las actividades de este género»<sup>466</sup>. El artículo 1.2 define los «actos de terrorismo» como «actos criminales dirigidos contra un Estado y realizados con la intención o el propósito de provocar un estado de terror en determinadas personas, grupos de personas o en la población general»<sup>467</sup>; mientras que el artículo 2, con evidente intención limitativa, enumera los concretos «actos criminales» que tienen cabida en el precepto anterior<sup>468</sup>. Esta primera aproximación jurídico-internacional al terrorismo se sustenta, fundamentalmente, en tres elementos definitorios: un *elemento objetivo* —«actos criminales», que son los enumerados en el artículo 2—; un *elemento subjetivo pasivo* —«dirigido contra un Estado»—; y un *elemento teleológico o volitivo inmediato* —«con la intención o el propósito de provocar un estado de terror»—; obviando cualquier referencia al objetivo último perseguido por los infractores (*elemento teleológico o volitivo mediato*)<sup>469</sup>. En suma, como expresa Ramón Chornet «parece claro que desde el punto de vista técnico la definición es mediocre, porque no se precisan inequívocamente los hechos criminales constitutivos del tipo, y porque la fórmula ‘actos dirigidos contra el Estado’ resulta excesivamente amplia»<sup>470</sup>.

### 2.2.2 Intentos de regulación jurídica internacional del terrorismo después de la Segunda Guerra Mundial: el sistema de las Naciones Unidas

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, la labor de diseñar un marco normativo legítimo y eficaz para la prevención y represión de las actividades terroristas se trasladó, de forma natural, al sistema de las Naciones Unidas. Si en el período de entreguerras no se consiguió establecer un marco jurídico

---

<sup>466</sup> Convención para la prevención y represión del terrorismo, de 16 de noviembre 1937, artículo 1.1 [el énfasis es nuestro].

<sup>467</sup> *Ibid.*, artículo 1.2.

<sup>468</sup> 1. Actos internacionales dirigidos contra la vida, integridad física, salud o libertad de los Jefes de Estado sus familiares quienes tengan sus prerrogativas y en general, las personas investidas de responsabilidad o cargos públicos, siempre que tales actos se cometan precisamente en razón de esas cargas o responsabilidades; 2. El acto intencionado que consista en la destrucción o la sustracción de propiedades públicas o de utilidad pública que pertenezcan o sean administradas por una Alta Parte Contratante. 3. El acto intencionado de tal naturaleza que ponga en peligro vidas humanas creando un peligro común. 4. Cualquier intento de cometer los actos anteriormente enunciados. 5. El acto de fabricar, procurar, proporcionar y detentar armas, munición, explosivos o sustancias dañinas dirigidas a ser utilizadas en alguno de los actos anteriormente enumerados, en cualquier país. *Ibid.*, artículo 2.

<sup>469</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 174; VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 50.

<sup>470</sup> RAMÓN CHORNET, *Terrorismo y respuesta de fuerza...*, *op. cit.*, p. 116.

internacional en materia de terrorismo, las transformaciones experimentadas por la sociedad internacional después de la Segunda Guerra Mundial, advierte Alcaide Fernández, dificultarían todavía más esta tarea: «En efecto, la sociedad internacional de nuestros días es universal y heterogénea, y sus fragmentaciones impregnan las distintas aproximaciones de los Estados a los valores sociales predominantes definidos como propósitos de las Naciones Unidas»<sup>471</sup>. Aunque ninguno de ellos define el terrorismo, en una fase inicial, cabe referirse a los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales de 1977, así como a los Proyectos de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de 1954, 1991, 1995 y 1996.

#### A. El terrorismo en los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales de 1977

Durante la Segunda Guerra Mundial, los bandos beligerantes recurrieron frecuentemente al terrorismo y a los actos de terror, dentro y fuera del campo de batalla, como táctica complementaria a sus ofensivas militares y puesta en práctica de la estrategia conocida como «guerra total»<sup>472</sup>. El fuerte rechazo suscitado por los crímenes atroces perpetrados antes y durante la guerra llevó a la comunidad internacional a condenar el terrorismo en el curso de los procesos ante los Tribunales Militares Internacionales de Núremberg y Tokio <sup>473</sup> y, adicionalmente, a prohibir las actividades terroristas en el marco de la regulación jurídica de los conflictos armados, desarrollada en los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949<sup>474</sup>.

---

<sup>471</sup> ALCAIDE FERNÁNDEZ, *Las actividades terroristas...*, *op. cit.*, p. 29.

<sup>472</sup> El término «guerra total» se acuñó en el siglo XX para describir una guerra en la que los Estados movilizan y emplean todos los medios disponibles –humanos, militares, industriales agrícolas, naturales, tecnológicos, científicos, o de cualquier otro tipo– para destruir completamente la capacidad de otro Estado enemigo.

<sup>473</sup> El terrorismo fue uno de los crímenes considerados por la *Comisión de las Naciones Unidas para la investigación de los crímenes de guerra*, instituida por la Conferencia diplomática celebrada en Londres el 20 de octubre de 1943.

<sup>474</sup> I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, de 12 de agosto de 1949; II Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, de 12 de agosto de 1949; III Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a los prisioneros de guerra, de 12 de agosto de 1949; y IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949. La prohibición de recurrir al terrorismo quedó consagrada, entre otros: en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949; en el artículo 12 del I y II Convenio y, expresamente, en los artículos 33 y 34 del IV Convenio. En este sentido: ALCAIDE FERNÁNDEZ, «Terrorismo y Derecho internacional...», *op. cit.*, p. 40.

Más adelante, la necesidad de actualizar las normas de DIH motivaría la celebración de la *Conferencia Diplomática para la reafirmación y el desarrollo del Derecho internacional humanitario*, auspiciada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y celebrada en Ginebra entre 1974 y 1977, en la cual se debatieron dos cuestiones relevantes al régimen jurídico aplicable a los actos de terrorismo: el estatuto de las guerras de liberación nacional y el régimen jurídico aplicable a la «guerra de guerrillas»<sup>475</sup>. Los dos Protocolos Adicionales que se adoptaron el 8 de junio de 1977<sup>476</sup> inciden en la prohibición del terrorismo en tiempo de guerra<sup>477</sup> y abordan las cuestiones referidas. De una parte, el artículo 4.1 del Protocolo I establece que las guerras de liberación nacional tendrán consideración de conflictos internacionales, siendo aplicables la totalidad disposiciones que regulan esta categoría de conflictos, incluida la prohibición de cometer actos terroristas<sup>478</sup>. De otra, el artículo 44 del Protocolo II exige que los combatientes sean identificables como tales, salvo en circunstancias estrictamente definidas, sin aludir a la prohibición del terrorismo, que por consiguiente permanece intacta<sup>479</sup>.

En síntesis, aunque el DIH no define los actos de terrorismo ni ofrece una respuesta jurídica a todos los aspectos que suscita este fenómeno, no debe desdeñarse la utilidad de algunas de sus categorías normativas<sup>480</sup>, pudiendo afirmarse que la prohibición del recurso a actos terroristas está firmemente arraigada tanto en el derecho aplicable a los conflictos armado internacionales (CAI), como en las normas que rigen los conflictos no internacionales (CANI)<sup>481</sup>. Esta cuestión será abordada con más detalle en los capítulos 5 y 6 de esta tesis<sup>482</sup>.

---

<sup>475</sup> GASSER, H. P. «Actos de terror, 'terrorismo' y Derecho internacional humanitario» (2002) *Revista Internacional de la Cruz Roja*, disponible en: [www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5ted8g.htm](http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5ted8g.htm).

<sup>476</sup> Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, de 8 de junio de 1977; y Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, de 8 de junio de 1977.

<sup>477</sup> Dicha prohibición se encuentra, entre otros, en el artículo 75.2 del Protocolo I y, expresamente, en los artículos 51.2 del Protocolo I y 4.2 y 13.2 del Protocolo II.

<sup>478</sup> GASSER, *op. cit.*

<sup>479</sup> *Ibid.*

<sup>480</sup> ALCAIDE FERNÁNDEZ, *Las actividades terroristas...*, *op. cit.*, p. 33; BAXTER, *op. cit.*, pp. 380-387.

<sup>481</sup> GASSER, *op. cit.*

<sup>482</sup> Véanse: Capítulo 5, Epígrafe 5.2, Apartado 5.2.3: Los actos de terrorismo y la satisfacción de los elementos constitutivos de los crímenes de guerra con arreglo al artículo 8 del Estatuto de Roma; y Capítulo 6, Epígrafe 6.2: Planteamiento de las principales cuestiones controvertidas que impiden el acuerdo sobre la definición de terrorismo en Derecho internacional.

## B. El terrorismo en los Proyectos de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad de 1954, 1991, 1995 y 1996

El siguiente intento significativo por tipificar las actividades terroristas en el ámbito internacional lo llevó a cabo la CDI en su *Proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad* de 1954<sup>483</sup>. El artículo 2.6 del Proyecto de Código de 1954 establece la ofensa «contra la paz y la seguridad de la humanidad» consistente en «la realización o el fomento, por las autoridades de un Estado, de actividades terroristas en otro Estado, o la tolerancia por parte de las autoridades de un Estado de actividades organizadas destinadas a realizar actos terroristas en otro Estado»<sup>484</sup>. Como podemos observar, el proyecto no define las actividades ni los actos terroristas, sino que se limita a determinar su condición de crímenes contra la paz y la seguridad, aunque solo cuando el infractor sea «las autoridades del Estado» —excluyendo, por tanto, las actividades terroristas realizadas por sujetos privados<sup>485</sup>. Además, la disposición únicamente cubre la tolerancia de aquellas actividades suficientemente «organizadas» para afectar la paz y la seguridad —dejando fuera los supuestos en que los agentes o representantes del Estado actúen de forma independiente<sup>486</sup>. Por consiguiente, en el Proyecto de Código de 1954, el terrorismo quedaba explícitamente vinculado al crimen de agresión, motivo por el cual, según señala Ramón Chornet, «este proyecto era, en realidad, una disposición que ya había nacido muerta, por la dificultad misma de llegar a un acuerdo sobre la noción de agresión»<sup>487</sup> —en el contexto de la política de bloques.

En efecto, la CDI no volvió a retomar los trabajos en esta materia hasta 1982<sup>488</sup>, retrasándose la aprobación de un nuevo *Proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad* hasta 1991<sup>489</sup>, ya

---

<sup>483</sup> «Draft Code of offences against the peace and security of mankind» en CDI, «Report of the International Law Commission covering the work of its 6<sup>th</sup> session» (3 de junio-28 de julio de 1954) Doc. A/2693; en Naciones Unidas, *Yearbook of the International Law Commission 1954*, Vol. II («Documents of the 6<sup>th</sup> session including the report of the Commission to the Assembly»), p. 149.

<sup>484</sup> *Ibíd.*, p. 151.

<sup>485</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 176.

<sup>486</sup> *Ibíd.*

<sup>487</sup> RAMÓN CHORNET, *Terrorismo y respuesta de fuerza...*, *op. cit.*, p. 120.

<sup>488</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad» (10 de diciembre de 1981) Doc. 36/106.

<sup>489</sup> Después de que un Relator Especial emitiera hasta nueve informes entre 1983 y 1991. Naciones Unidas, *Yearbook of the International Law Commission 1991*, Vol. II («Report of the Commission to the Assembly on the work of its 43<sup>rd</sup> session»), párr. 175.

finalizada la Guerra Fría. Tomando como base el artículo 2.6 del proyecto de 1954, el artículo 24 del Proyecto de Código de 1991 establece una ofensa «contra la paz y la seguridad de la humanidad» cuando un individuo, «como agente o representante del Estado, comete u ordena la comisión de cualquiera de los siguientes actos: realizar, organizar, facilitar, financiar, instigar o tolerar actos contra otro Estado dirigidos contra personas o bienes, y de naturaleza tal que creen un estado de terror en la mente de figuras públicas, de grupos de personas o del público en general»<sup>490</sup>. A diferencia del proyecto de 1954, este nuevo impulso normativo sí define los actos de terrorismo, incorporando un parte de la definición contenida en la Convención *non nata* de 1937<sup>491</sup>, si bien, como podemos apreciar, se abandona la técnica de remisión a un listado cerrado y se amplía la definición de la ofensa, para incluir las modalidades consistentes en «organizar», «facilitar» y «financiar» la conducta proscrita.

En 1995 se aprobó un nuevo Proyecto de Código, que mantuvo una redacción muy similar del artículo 24, añadiendo algunos elementos: «1. El que sea declarado culpable de haber cometido u ordenado cometer, en calidad de agente o de representante de un Estado *o a título particular*, cualquiera de los actos enumerados en el párrafo 2 del presente artículo será condenado (...);

2. Constituye un acto de terrorismo internacional el hecho de realizar, organizar, ordenar, facilitar, financiar, instigar o tolerar actos de violencia que atenten contra los ciudadanos de otro Estado o contra sus bienes, creando un estado de terror (pavor o espanto) en el ánimo de los dirigentes, de grupos de personas o de la población en general, *con objeto de obligar a dicho Estado a conceder ciertas ventajas o actuar en un sentido determinado*»<sup>492</sup>.

En esta nueva definición se elimina el elemento reduccionista relativo al infractor, de tal forma que el sujeto activo ya no queda limitado a los «agentes o

---

<sup>490</sup> «Draft Code of offences against the peace and security of mankind» en CDI, «Report of the International Law Commission on the work of its 43<sup>rs</sup> session» (29 de abril-19 de julio de 1991) Doc. A/46/10; en *Ibid.*, p. 97.

<sup>491</sup> Como sucedía con la definición de 1937, podemos apreciar la presencia del *elemento subjetivo pasivo mediato* —«contra otro Estado»—, al que se añaden un *elemento subjetivo pasivo inmediato o instrumental* —«contra personas o bienes»— y un *elemento subjetivo activo* —«como agente o representante de un Estado»—; apareciendo nuevamente *elemento teleológico o volitivo inmediato* —«de naturaleza tal que creen un estado de terror». En opinión de VACAS FERNÁNDEZ, la definición de 1991 resulta más completa y flexible que su predecesora de 1937, «pero continúa anclada en la visión exclusivamente estatalista, propia del Derecho internacional clásico». VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 55.

<sup>492</sup> «Proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad» en CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 47<sup>o</sup> período de sesiones» (2 de mayo-21 de julio de 1995) Doc. A/50/10; en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1995*, Vol. II, Segunda Parte («Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su 47<sup>o</sup> período de sesiones»), p. 29 [el énfasis es nuestro].

representantes del Estado», pudiendo aplicarse, por primera vez en Derecho internacional<sup>493</sup>, a cualquier individuo que cometa u ordena actos terroristas «a título particular». Se introduce, asimismo, un *elemento teleológico o volitivo mediato* —«obligar a dicho Estado a conceder ciertas ventajas o actuar en un sentido determinado»<sup>494</sup>.

En 1996 se adoptó el *Proyecto final de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad*<sup>495</sup>, mucho más reducido que sus predecesores<sup>496</sup>, que eliminó el «terrorismo internacional» como tipo criminal autónomo, subsumiendo y refundiendo los «actos de terrorismo» como un subtipo de los «crímenes de guerra», en el artículo 20 f) iv)<sup>497</sup>. Consecuencia de ello, como apunta Saul, «there was no longer any broader offence of creating a state of terror outside an armed conflict»<sup>498</sup>.

### 2.2.3 *El terrorismo en el proyecto de Estatuto de Roma de 1998*

Aunque el Proyecto de Código de 1996 tampoco llegó a adoptarse como tratado internacional, la Asamblea General expresó su reconocimiento a la CDI por la labor realizada, y trajo a la atención de los Estados participantes en la *Comisión Preparatoria para el establecimiento de una Corte Penal Internacional* «la pertinencia del Proyecto de Código para su labor»<sup>499</sup>. En última instancia, el artículo 5 del Proyecto de Estatuto presentado ante la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios reunida en Roma en 1998, incorporaba tres ofensas diferentes dentro de la rúbrica «crímenes de terrorismo», a saber:

---

<sup>493</sup> Se abandona, por consiguiente, la centralidad del Estado en el tratamiento de las actividades terroristas característica del Derecho internacional clásico.

<sup>494</sup> Aunque sin especificar, todavía, que la motivación última tras la conducta sea de naturaleza política o ideológica. VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 55.

<sup>495</sup> «Proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad» en CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 48º período de sesiones» (6 de mayo-26 de julio 1996) Doc. A/51/10; en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1996*, Vol. II, Segunda Parte («Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su 48º período de sesiones»), pp. 17-58.

<sup>496</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 56.

<sup>497</sup> *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1996*, Vol. II, *op. cit.*, p. 58.

<sup>498</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 180.

<sup>499</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en el 48º período de sesiones» (30 de enero de 1997) Doc. A/51/60, párr. 2.

«1. Cometer, organizar, promover, ordenar, facilitar, financiar, alentar o tolerar actos de violencia contra otro Estado dirigidos contra las personas o los bienes y cuya naturaleza sea tal que creen terror, miedo o inseguridad en la mente de figuras públicas, grupos de personas y la población o poblaciones en general, cualesquiera sean los motivos y propósitos que se hagan valer para justificarlos, ya sean éstos de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica o religiosa o de naturaleza similar;

2. Un crimen que contravenga alguno de los instrumentos siguientes: a) Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil; b) Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves; c) Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos; d) Convención internacional contra la toma de rehenes; e) Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima; f) Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental;

3. Un delito que entrañe la utilización de armas de fuego, armas, explosivos, o sustancias peligrosas como medio para perpetrar actos de violencia indiscriminada que causen la muerte o lesiones físicas graves a personas, grupos de personas o poblaciones o daños materiales graves»<sup>500</sup>.

La definición de terrorismo contenida en el párrafo 1, la más omnicompreensiva de las tres <sup>501</sup>, comparte algunos elementos con las definiciones de la Convención de 1937 y del Proyecto de Código de 1991<sup>502</sup>, aunque también introduce importantes variaciones. Entre ellas, se hace referencia, por primera vez en un instrumento con vocación universal, a la naturaleza de las motivaciones que subyacen tras el *elemento teleológico mediato o final* del crimen de terrorismo —«cualquiera sean los motivos y propósitos que se hagan valer para justificarlos, ya sean éstos de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica o religiosa o de naturaleza similar». El párrafo 2, sin contener una definición propiamente dicha, determina que

---

<sup>500</sup> «Proyecto de Estatuto de la Corte Penal Internacional» en Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, «Informe del Comité Preparatorio sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional» (14 de abril de 1998) Doc. A/CONF.183/2/Add.1, pp. 27-28.

<sup>501</sup> COHEN, A. «Prosecuting terrorists at the International Criminal Court» (2012) 20 (2) *Michigan State International Law Review* 219-257, p. 223.

<sup>502</sup> Esta definición incorpora, asimismo, algunos elementos de la definición implícita contenida en la resolución 49/60 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1994, a la que nos referiremos más adelante. SAUL, *Defining terrorism in international law*, op. cit., p. 180.

tendrán consideración de crímenes de terrorismo todas las ofensas tipificadas en los seis convenios sectoriales contra el terrorismo vigentes por que aquel entonces<sup>503</sup>. Por último, el párrafo 3 define el terrorismo en base a los medios empleados para perpetrar el acto de violencia —«armas de fuego, armas, explosivos, o sustancias peligrosas»—, en el carácter indiscriminado de la violencia empleada, y los resultados del acto —«que causen la muerte o lesiones físicas graves a personas, grupos de personas o poblaciones o daños materiales graves».

A raíz de los debates suscitados en torno a esta triple definición, algunos Estados<sup>504</sup> presentaron una propuesta alternativa, que pretendía fusionar las definiciones contenidas en los párrafos 1 y 3, incluyendo dentro de la rúbrica, además de las ofensas contenidas en los instrumentos sectoriales, cualquier acto «en todas sus formas y manifestaciones, que entrañe la utilización de violencia indiscriminada, cometida contra personas inocentes o bienes con la intención o el cálculo de provocar un estado de terror, miedo e inseguridad en las mentes del público o la población general, que cause la muerte o lesiones físicas graves, o daños a la salud mental o física o daños materiales graves, cualesquiera sean los motivos y propósitos que se hagan valer para justificarlos, ya sean éstos de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica o religiosa o de naturaleza similar»<sup>505</sup>.

Esta nueva definición difiere sustancialmente de la contenida en el proyecto inicial, exigiendo que la violencia empleada sea «indiscriminada» y suprimiendo la parte relativa a «cometer, organizar, promover, ordenar, facilitar, financiar, alentar o tolerar»<sup>506</sup>. Además, las «personas inocentes o bienes» sustituyen a «otro Estado» como sujeto pasivo o víctima del acto violento, posibilitando la persecución de actos de terrorismo doméstico.

---

<sup>503</sup> Para VACAS FERNÁNDEZ, esta remisión «no resulta ni jurídicamente admisible ni técnicamente convincente: en primer lugar, es jurídicamente inadmisibles porque supone tipificar un crimen internacional que podrá ser enjuiciado por la Corte Penal Internacional sin que el tipo delictivo se encuentre en su propio Estatuto, lo cual resulta dudoso en extremo desde el punto de vista del principio de legalidad y, en concreto, del principio de *nullum crimen sine lege*; tanto más cuando la remisión se realiza a tratados internacionales, que, como se sabe, y de acuerdo con el Derecho internacional general en materia de tratados y el principio *pacta sunt servanda*, sólo obligan a aquellos Estados que han otorgado su consentimiento en obligarse por los mismos. En segundo lugar, técnicamente no resulta tampoco adecuado puesto que congela los Convenios a los incluidos en el texto, obligando a una reforma del texto del Estatuto si se quisieran incluir los siguientes». VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 58-59.

<sup>504</sup> Barbados, Dominica, India, Jamaica, Sri Lanka, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía y Yemen.

<sup>505</sup> Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, «Official records» (15 de junio-17 de julio de 1998) Doc. A/CONF.183/13, Vol. III, p. 222.

<sup>506</sup> Aunque muchas de estas modalidades de comisión estarían cubiertas por las disposiciones del Estatuto de Roma relativas a las formas de autoría y participación.



34 delegaciones presentes en la en la Conferencia de Plenipotenciarios se mostraron favorables a incluir los actos de terrorismo en el Estatuto<sup>507</sup>. Aquellos partidarios de la inclusión aludieron a «la frecuencia cada vez mayor con que se perpetraban atentados terroristas, a una escala sin precedentes», «la magnitud de sus consecuencias, por lo que se refería a los sufrimientos humanos y a los daños materiales», o la forma que los actos de terrorismo «conmocionaban a la conciencia de la humanidad» y representaban una grave «amenaza para la paz y la seguridad internacionales»<sup>508</sup>. En el extremo contrario, 23 Estados se opusieron a la inclusión del terrorismo en el Estatuto<sup>509</sup>, argumentando, entre otros motivos «que no existía una tipificación general de ese crimen y la preparación de la correspondiente definición retrasaría en medida considerable el establecimiento de la Corte»<sup>510</sup>; que existían crímenes análogos en las legislaciones nacionales<sup>511</sup>; que este tipo de crímenes podían investigarse y perseguirse de manera más eficaz «en el marco de los acuerdos internacionales de cooperación vigentes»<sup>512</sup>; y que su inclusión corría el riesgo de «politizar» la Corte<sup>513</sup>.

---

<sup>507</sup> Albania, Arabia Saudí, Argelia, Armenia, Barbados, Benín, Bolivia, Burundi, Camerún, Comoras, Congo, Costa Rica, Cuba, Dominica, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, India, Jamaica, Kuwait, Kirguistán, Libia, Macedonia, Nigeria, Nueva Zelanda, Pakistán, Rusia, Sri Lanka, Tayikistán, Tailandia, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía y Yemen. Entre ellos, Argelia, Comoras, India, Sri Lanka y Túnez se posicionaron a favor de incluir el terrorismo como un subtipo de crímenes contra la humanidad.

<sup>508</sup> Comité Preparatorio sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, «Informe del Comité Preparatorio sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional» (actuaciones del Comité Preparatorio en los períodos de sesiones de marzo y abril y agosto de 1996) Doc. A/51/22, Vol. I, párr. 106.

<sup>509</sup> Bahréin, Bangladesh, Bélgica, Brasil, España, Estados Unidos, Francia, Ghana, Grecia, Guatemala, Holanda, Irak, Japón, Marruecos, Noruega, Omán, Reino Unido, República de Corea, Senegal, Suecia, Siria, Ucrania y Uruguay. Con todo, de entre los 23 Estados que se pronunciaron en contra, muchos convinieron que el terrorismo era una ofensa grave, si bien consideraron oportuno posponer su inclusión hasta que se consensuara una tipificación general.

<sup>510</sup> Comité Preparatorio sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, Doc. A/51/22, Vol. I, *op. cit.*, párr. 107. Según COHEN: «the first and foremost obstacle to the inclusion of terrorism in the Rome Statute was the lack of a clear and universally accepted definition of what constitutes terrorism, including dissatisfaction with the proposed definition in the text of the draft». COHEN, *op. cit.*, p. 224.

<sup>511</sup> Comité Preparatorio sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, Doc. A/51/22, Vol. I, *op. cit.*, párr. 107. COHEN, *op. cit.*, pp. 226-227.

<sup>512</sup> *Ibíd.*; SAUL, *Defining terrorism in international law, op. cit.*, p. 182; ARSANJANI, M. H. «The 1998 Rome Statute of the International Criminal Court» (1999) 91 (1) *The American Journal of International Law* 22-43, p. 29; CASSESE, A. *International criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2003) p. 125; COHEN, *op. cit.*, pp. 227-228.

<sup>513</sup> Comité Preparatorio sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, Doc. A/51/22, Vol. I, *op. cit.*, párr. 107; SAUL, *Defining terrorism in international law, op. cit.*, p. 182; CASSESE, *International criminal law, op. cit.*, p. 125; KITTICHAISAREE, K. *International criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2001) pp. 227-228.

En última instancia, como es sabido, el borrador del artículo 5 fue rechazado y los crímenes de terrorismo no fueron incluidos en el Estatuto<sup>514</sup>. Como resultado, la CPI no tiene jurisdicción sobre los actos de terrorismo como tipo criminal autónomo<sup>515</sup>. Al respecto, una resolución de la Conferencia de Plenipotenciarios deploraba no haber podido alcanzar un acuerdo sobre una definición generalmente aceptada de terrorismo<sup>516</sup>, y recomendaba el examen de esta cuestión en futuras revisiones del Estatuto<sup>517</sup>.

#### 2.2.4 La negociación del Proyecto de Convenio general sobre el terrorismo internacional

Poco después de que la elaboración de una definición de terrorismo fuera aplazada en el contexto de la CPI, la cuestión volvió a resurgir en el seno de un Comité *ad hoc* establecido por la Asamblea General para tratar temas relacionados con el terrorismo —conocido como *Comité Especial sobre el Terrorismo* o Comité 51/210 (en referencia a la resolución por la que se creó)<sup>518</sup>. El Comité *ad hoc* se estableció en 1996 con el propósito de elaborar «un convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas y posteriormente un convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, a fin de complementar los instrumentos internacionales vigentes conexos, y de que estudie más adelante medios de desarrollar más un marco jurídico amplio de convenciones relativas al

---

<sup>514</sup> En opinión de YOUNG, la exclusión del terrorismo de la jurisdicción de la Corte «is consistent with the international community's approach of creating a web of overlapping national criminal jurisdictions to outlaw terrorist acts rather than creating a comprehensive international regime». YOUNG, *op. cit.*, p. 31.

<sup>515</sup> Es importante recordar, como puntualiza COHEN que «this situation is no accident but rather the express intention of the majority of States parties to the Rome Conference, which rejected the inclusion of terrorism in the Rome Statute». COHEN, *op. cit.*, p. 223.

<sup>516</sup> Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, «Resolución E anexa al Acta Final» (18 de julio de 1998) Doc. A/CONF.183/10.

<sup>517</sup> *Ibid.* ESCRIBANO-ÚBEDA PORTUGUÉS, J. *El terrorismo ante el Derecho internacional público* (Liber Factory: Madrid, 2008) p. 53. En efecto, como veremos más adelante, once años después de la Conferencia de Roma, los Países Bajos propusieron retomar el debate de la inclusión del terrorismo en el contexto de Conferencia de Revisión del Estatuto de la CPI celebrada en Kampala en 2010 —aunque finalmente la cuestión no llegó, ni tan siquiera, a incluirse en la agenda.

<sup>518</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Medidas para eliminar el terrorismo internacional» (9 de diciembre de 1999) Doc. A/Res/54/110; SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, pp. 184-190; VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 61-65; SUBEDI, S. P. «The UN response to international terrorism in the aftermath of the terrorist attacks in America and the problem of the definition of terrorism in international law» (2002) 4 (3) *International Law Forum* 159-169; YOUNG, *op. cit.*, pp. 66-68.

terrorismo internacional»<sup>519</sup>. En 1999, la Asamblea General amplió el mandato del Comité, encomendándole la labor de estudiar «medios de promover el desarrollo de un marco jurídico global de convenios relativos al terrorismo internacional, *inclusive la posibilidad de elaborar un Convenio general sobre el terrorismo internacional*»<sup>520</sup>. Según explica Hmoud, este hecho denota la preocupación de la Asamblea ante la incapacidad del marco jurídico sectorial para combatir determinados aspectos y métodos del terrorismo<sup>521</sup>. Resulta significativo, efectivamente, que la Asamblea encomendara la labor de desarrollar este instrumento general, además de al Comité *ad hoc*, a un Grupo de Trabajo integrado en la Sexta Comisión de la Asamblea General («Asuntos Jurídicos»)<sup>522</sup>.

Como veremos más abajo, entre 1997 y 2005, el Comité 51/210 completó satisfactoriamente la primera parte de su mandato: elaboró el *Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas* de 1997<sup>523</sup> y el *Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear* de 2005<sup>524</sup>, además del *Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo*, elaborado por el Comité y adoptado en 1999<sup>525</sup>. Paralelamente, dando cumplimiento a la segunda parte de su mandato, el Comité 51/210 comenzó a trabajar en la elaboración del *Proyecto de Convenio general sobre el terrorismo internacional*, que introdujera «una definición amplia, genérica y lo más completa posible de este fenómeno»<sup>526</sup>.

---

<sup>519</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Medidas para eliminar el terrorismo internacional» (17 de diciembre de 1996) Doc. A/Res/51/210, párr. 9.

<sup>520</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Medidas para eliminar el terrorismo internacional», Doc. A/Res/54/110, op. cit., párr. 12 [el énfasis es nuestro].

<sup>521</sup> En palabras de este autor: «the view advanced in this regard is that the existing legal framework to combat certain aspects or methods of terrorism and the sectoral conventions that were concluded or being developed were not sufficient to confront the phenomenon; that an ‘umbrella’ legal framework or a ‘supplementary’ framework is needed». HMOUD, M. «Negotiating the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism» (2006) 4 *Journal of International Criminal Justice* 1031-1043, p. 1032.

<sup>522</sup> *Ibid.*, pp. 1031-1032. En sus inicios, el Comité 51/210 se reunía anualmente por un período de entre una y dos semanas, en los primeros meses del año; y posteriormente su trabajo era retomado en el contexto del Grupo de Trabajo de la Sexta Comisión, durante el período de sesiones ordinario de la Asamblea General. Naciones Unidas, «Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996», disponible en: [www.legal.un.org/committees/terrorism/](http://www.legal.un.org/committees/terrorism/).

<sup>523</sup> Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, de 15 de diciembre de 1997.

<sup>524</sup> Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, de 13 de abril de 2005.

<sup>525</sup> Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 9 de diciembre de 1999.

<sup>526</sup> DIÁZ BARRADO, *op. cit.*, p. 56.

Aunque Argelia ya había sugerido la adopción de un «convenio general sobre la prevención y la eliminación de los actos de terrorismo» en 1994<sup>527</sup>, fue el gobierno de India el que finalmente sometió un Proyecto de Convenio —que contenía una propuesta de definición— ante la Sexta Comisión de la Asamblea en 1996<sup>528</sup>. El borrador indio fue posteriormente distribuido en el Comité *ad hoc*<sup>529</sup> y, desde entonces, ha sido la base sobre la que se han desarrollado las negociaciones<sup>530</sup>.

Desde el principio, el Comité 51/210 optó por un enfoque integral basado en la prerrogativa de que «nada está acordado hasta que todo esté acordado»<sup>531</sup>. En 1997, la propuesta de India sólo contaba con el apoyo de Sudán, pero, tras los atentados terroristas a las embajadas estadounidenses de Nairobi (Kenia) y Dar-es-Salaam (Tanzania) de 7 de agosto de 1998, fue respaldada por otros 37 Estados<sup>532</sup>. En el año 2000, la propuesta había logrado el apoyo del Movimiento

---

<sup>527</sup> En concreto, el gobierno argelino había expresado ante la Sexta Comisión «existe un vacío judicial que la comunidad internacional debe llenar lo más rápidamente posible. El Gobierno de Argelia estima que el objetivo debe ser concertar un convenio internacional sobre prevención y eliminación de los actos de terrorismo, tomados en su conjunto, de manera que este nuevo instrumento internacional proporcione a los Estados la base jurídica coercitiva necesaria para reforzar su cooperación en la lucha contra el terrorismo (...) La solución debería ir más allá de una simple enumeración no exhaustiva de los actos de terrorismo; una lista de los actos considerados terroristas debería ir precedida de una definición general, no del fenómeno del terrorismo, sino de los actos de terrorismo caracterizados en función de sus objetivos y sus consecuencias prácticas». Asamblea General de las Naciones Unidas, «Medidas para eliminar el terrorismo internacional. Informe del Secretario General» (25 de julio de 1994) Doc. A/49/257, párr. 5 y 6.

<sup>528</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Proyecto de convención general sobre el terrorismo internacional. Documento de trabajo presentado por India» (28 de agosto de 2000) 55<sup>o</sup> período de sesiones, Sexta Comisión, Tema 166, Doc. A/C.6/55/1.

<sup>529</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996» (Cuarto período de sesiones, 14-18 de febrero de 2000) 55<sup>o</sup> período de sesiones, Suplemento No. 37, Doc. A/55/37.

<sup>530</sup> En efecto, los sucesivos borradores producidos por los Amigos de la Presidencia del Grupo de Trabajo y por el coordinador de las negociaciones traen causa en este proyecto original, que ha ido enmendándose con el transcurso de las discusiones. HMOUD, *op. cit.*, p. 1032. Véase: Asamblea General de las Naciones Unidas, Informes del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996 (1997-2004) 53<sup>o</sup>-59<sup>o</sup> período de sesiones, Suplemento No. 37, Doc. A/53/37-A/59/37.

<sup>531</sup> Naciones Unidas, «Ad Hoc Committee...», *op. cit.*

<sup>532</sup> Argelia, Angola, Bahrein, Bangladesh, Brasil, Canadá, China, Costa Rica, Croacia, Cuba, El Salvador, Etiopía, Eslovaquia, Ghana, Guatemala, Honduras, Indonesia, Irán, Japón, Kuwait, Líbano, Liechtenstein, Macedonia, Malawi, Mongolia, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, República Democrática del Congo, Qatar, Sudáfrica, Siria, Tanzania, Turquía, Uganda y Vietnam. SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 184; VAN GINKEL, B. «The United Nations: towards a Comprehensive Convention on combating terrorism» en Leeuwen, M. (Ed.) *Confronting terrorism. European experiences, threat perceptions and policies* (Kluwer Law International: La Haya, 2003) 207-225, pp. 217-218.

de Países No Alineados (MPNA)<sup>533</sup>, el Grupo de los Ocho (G8)<sup>534</sup> y la UE<sup>535</sup>. Entre los años 2001 y 2002, el Comité *ad hoc* realizó avances sustanciales en la elaboración y negociación del Proyecto de Convenio, impulsados, en gran medida, por el clima de cooperación política que sucedió a los atentados del 11-S, y facilitados, asimismo, por la importante labor técnica realizada en el ámbito de los instrumentos sectoriales<sup>536</sup>. En 2002 se habían alcanzado compromisos en torno a la mayor parte de los 27 artículos, lo que propició que el Comité publicara un borrador uno de sus informes<sup>537</sup>. Sin embargo, por los motivos que seguidamente analizaremos, las negociaciones llegaron a un punto muerto en 2003<sup>538</sup>.

A grandes rasgos, el Proyecto de Convenio general presentado por India define los actos de terrorismo (artículo 2), establece una base para la atribución de jurisdicción (artículo 6), requiere a los Estados que extraditen o juzguen a los sospechosos que se encuentre en su territorio —principio *aut dedere aut judicare*— (artículos 10 y 11), y regula áreas de cooperación entre los Estados parte (artículo 8). Desde el inicio de las deliberaciones, se hizo patente que existían tres áreas principales que suscitaban controversia entre las delegaciones: la definición de terrorismo (artículo 2), el alcance y ámbito de aplicación de la convención (artículo 18) y la relación entre el Convenio general y las convenciones sectoriales<sup>539</sup>.

---

<sup>533</sup> El MPNA es una agrupación de Estados que se conformó durante la Guerra Fría con la finalidad de no alinearse con ninguna de las superpotencias y conservar, por consiguiente, una posición neutral.

<sup>534</sup> Se denomina G8 al grupo de Estados conformado por Rusia —excluida tras las Crisis de Crimea de 2014—, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Alemania, Reino Unido y Japón.

<sup>535</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 184; VAN GINKEL, *op. cit.*, p. 219; VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 62.

<sup>536</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 184; VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 62; ABI-SAAB, G. «The proper role of international law in combating terrorism» (2002) 1 *Chinese Journal of International Law* 304-312, pp. 311-312.

<sup>537</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996» (Quinto período de sesiones, 12-23 de febrero de 2001) 56<sup>o</sup> período de sesiones, Suplemento No. 37, Doc. A/56/37. También: Asamblea General de las Naciones Unidas, «Medidas para eliminar el terrorismo internacional. Informe del Grupo de Trabajo» (26 de octubre de 2002) 57<sup>o</sup> período de sesiones, Sexta Comisión, Tema 160, Doc. A/C.6/57/L.9.

<sup>538</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996» (Séptimo período de sesiones, 31 de marzo-2 de abril de 2003) 58<sup>o</sup> período de sesiones, Suplemento No. 37, Doc. A/58/37.

<sup>539</sup> HMOUD, *op. cit.*, p. 1032.

El artículo 2.1 del Proyecto de Convenio define el terrorismo de la siguiente forma: «Comete delito en el sentido del presente Convenio quien ilícita e intencionalmente y por cualquier medio o cause:

a) La muerte o lesiones corporales graves a otra persona o personas; o

b) Daños graves a bienes públicos o privados, incluidos lugares de uso público, instalaciones públicas o gubernamentales, redes de transporte público, instalaciones de infraestructura o el medio ambiente; o

c) Daños a los bienes, lugares, instalaciones o redes mencionados a que se hace referencia en el apartado precedente, cuando produzcan o puedan producir un gran perjuicio económico, si el propósito de tal acto es, por su naturaleza o contexto, intimidar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo»<sup>540</sup>.

Como podemos apreciar, se trata de una definición bastante más simple que las manejadas en las negociaciones del Estatuto de Roma, que se centra en el resultado del acto ilícito —muerte o lesiones corporales graves a personas o daños graves a bienes públicos o privados— e introduce un *elemento teleológico mediato o final* —«intimidar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo»—, aunque sin especificar la naturaleza de las motivaciones perseguidas<sup>541</sup>. Al igual que el Convenio para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 1997, el Proyecto de Convenio general solo protege frente a la coacción a los gobiernos y las organizaciones internacionales, dejando fuera a las ONG, los partidos políticos, las empresas y otros grupos sociales<sup>542</sup>.

En torno a esta definición se llegó a construir un consenso básico que se truncó cuando Malasia, en representación de la Organización para la Cooperación Islámica (OCI), propuso excluir del ámbito de aplicación del convenio «la lucha de los pueblos, incluida la lucha armada contra la ocupación extranjera, la agresión, el colonialismo y la hegemonía, encaminada a la liberación y la autodeterminación»<sup>543</sup> —a los efectos de contrarrestar la

---

<sup>540</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Medidas para eliminar el terrorismo internacional. Informe del Grupo de Trabajo» (29 de octubre de 2001) 56º período de sesiones, Sexta Comisión, Tema 166, Doc. A/C.6/56/L.9, Anexo I.

<sup>541</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 63. Para este autor, esta omisión obedece al miedo de los Estados a que la mención de las motivaciones políticas o ideológicas subyacentes tras el terrorismo «se pudiese entender como una justificación de la violencia producida por estos motivos». *Ibid.* p. 151.

<sup>542</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 185.

<sup>543</sup> SUBEDI, *op. cit.*, p. 163.

exclusión de las actividades de las fuerzas armadas contenida en el artículo 18 del borrador<sup>544</sup>. Y es que, como señala Hmoud: «The remarks made during the session of the Working Group in 2000 made it clear that among the main obstacles facing the adoption of the Comprehensive Convention are the issues of acts of resistance to foreign occupation, and State terrorism. The historic and seemingly everlasting divide over who has the right to use force without being described as a terrorist have surfaced in the negotiations of the Comprehensive Convention from the beginning»<sup>545</sup>; o Cohen «there are two main obstacles that have been holding back any progress on the Draft Comprehensive Convention for almost ten years now. These are the matter of a State's use of force against its own civilians and the controversy over creating an exception to the definition in the case of opposition to foreign occupation»<sup>546</sup>.

En efecto, el artículo 18 del texto originalmente distribuido por el Coordinador establece: «1. Nada de lo previsto en el presente Convenio menoscabará *los derechos, las obligaciones y las responsabilidades de los Estados, de los pueblos y de las personas* con arreglo al Derecho internacional, en particular los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho internacional humanitario.

2. Las actividades de las *fuerzas armadas* durante un conflicto armado, según se entienden esos términos en el Derecho internacional humanitario, y que se rijan por ese derecho, no estarán sujetas al presente Convenio.

3. Las actividades realizadas por las fuerzas militares de un Estado en el cumplimiento de sus funciones oficiales, en la medida en que se *rijan por otras normas del Derecho internacional*, no estarán sujetas al presente Convenio.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo condona o legitima de manera alguna actos ilícitos, ni obsta para su enjuiciamiento en virtud de otras leyes»<sup>547</sup>.

El lenguaje de la «excepción militar»<sup>548</sup> introducida en los párrafos 2 y 3 — respaldada, fundamentalmente, por Estados Unidos y sus aliados— está

---

<sup>544</sup> *Ibíd.*; SAUL, *Defining terrorism in international law, op. cit.*, p. 186. También: ESPÓSITO MASSICI, C. «El desacuerdo sobre el alcance de la definición de terrorismo internacional en el Proyecto de Convenio General sobre terrorismo internacional de Naciones Unidas» (Documento de trabajo FRIDE, septiembre 2004).

<sup>545</sup> HMOUD, *op. cit.*, p. 1033.

<sup>546</sup> COHEN, *op. cit.*, pp. 231-232.

<sup>547</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996» (Sexto período de sesiones, 28 de enero-1 de febrero de 2002) 57<sup>o</sup> período de sesiones, Suplemento No. 37, Doc. A/57/37, Anexo IV: Textos relativos al artículo 18 del Proyecto de Convenio general.

claramente inspirado en el artículo 19 del Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 1997<sup>549</sup>, que será analizado más adelante. Según los defensores de esta postura, las actividades de las fuerzas militares con encaje en la definición de terrorismo no quedarían, en ningún caso, impunes, «si no que, simplemente, les son de aplicación preferente otras normas internacionales: especialmente el Derecho internacional humanitario en los casos de producirse en el marco de un conflicto armado; pero también el Derecho internacional de los derechos humanos en los demás casos»<sup>550</sup>. Por otro lado, la referencia a «los derechos, las obligaciones y las responsabilidades de los Estados, de los pueblos y de las personas» contenida en el párrafo 1 constituye una fórmula de compromiso, susceptible de diversas interpretaciones en lo que respecta a la legalidad del uso de la fuerza en ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos<sup>551</sup>.

Frente a ello, los Estados de la OCI propusieron un texto alternativo, respaldado por los 56 integrantes de esta organización y por el MPNA, que modifica los párrafos segundo y tercero del artículo, cuya redacción quedaría de la siguiente forma: «2. Las actividades de las *partes* durante un conflicto armado, *incluso en situaciones de ocupación extranjera*, según se entienden esos términos en el Derecho internacional humanitario, y que se rijan por ese derecho, no estarán sujetas al presente Convenio.

3. Las actividades realizadas por las fuerzas militares de un Estado en el cumplimiento de sus funciones oficiales, en la medida en que se *ajusten al Derecho internacional*, no estarán sujetas al presente Convenio»<sup>552</sup>.

---

<sup>548</sup> En inglés: «*military carve-out*». Expresión utilizada en la jerga diplomática para referirse a la exclusión de las actividades de las fuerzas armadas del ámbito de aplicación Proyecto de Convenio. BROOMHALL, B. «State actors in an international definition of terrorism from a human rights perspective» (2004) 36 *Case Western Reserve Journal of International Law* 421-441, p. 436.

<sup>549</sup> «1. Nada de lo dispuesto en el presente Convenio menoscabará los derechos, las obligaciones y las responsabilidades de los Estados y de los individuos con arreglo al Derecho internacional, en particular los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho internacional humanitario. 2. Las actividades de las fuerzas armadas durante un conflicto armado, según se entienden esos términos en el Derecho internacional humanitario y que se rijan por ese derecho, no estarán sujetas al presente Convenio y tampoco lo estarán las actividades realizadas por las fuerzas militares de un Estado en el cumplimiento de sus funciones oficiales, en la medida en que se rijan por otras normas del Derecho internacional.» Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, op. cit., artículo 19.

<sup>550</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 187.

<sup>551</sup> Principio consagrado, como es sabido, en el artículo 1.2 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>552</sup> Asamblea General, «Informe del Comité Especial...», Doc. A/57/37, *op. cit.*, Anexo IV: Textos relativos al artículo 18 del Proyecto de Convenio general.



En ambas versiones, el párrafo 2 del artículo 18 establece una excepción a la aplicación del Convenio general para las situaciones de conflicto armado, a las que se aplicará el DIH<sup>553</sup>. Ahora bien, en el caso del texto distribuido por el Coordinador, la excepción afectaría exclusivamente a las actividades de «las fuerzas armadas durante un conflicto armado», mientras que en el caso de la propuesta de la OCI, la excepción se extendería a todas «partes durante un conflicto armado, incluso en situaciones de ocupación extranjera». Es evidente que la propuesta de la OCI trae causa en la cuestión del derecho a la libre determinación de los pueblos y que tiene por objeto excluir del ámbito de aplicación del Convenio general la violencia privada contra Israel en los Territorios Palestinos Ocupados y contra India en la región de Cachemira<sup>554</sup>. Por su parte, el párrafo 3 del artículo 18 excluye del ámbito de aplicación del Convenio general las actividades de las «fuerzas militares de un Estado en el cumplimiento de sus funciones oficiales» cuando «se rijan por otras normas del Derecho internacional» en el caso del texto distribuido por el Coordinador, y «en la medida en que se ajusten al Derecho internacional» en la versión propuesta por la OCI.

Otra cuestión que suscitó controversia fue la relativa a la relación entre el Convenio general y las convenciones sectoriales contra el terrorismo. Pese a que los debates se centraron en las implicaciones jurídicas de optar por un marco «paraguas» —aplicando el Convenio general y las convenciones sectoriales de manera simultánea y complementaria—, o por uno subsidiario —aplicando el Convenio general únicamente en aquellos supuestos no cubiertos por las convenciones sectoriales—, la diferencia estriba entre los Estados que quieren obtener un régimen más próximo a su postura que el previsto en los convenios sectoriales y los Estados que no quieren perder lo obtenido en dichos convenios a favor del Convenio general<sup>555</sup>.

---

<sup>553</sup> Cuestión de indudable trascendencia política, por cuanto supone la calificación de determinados actos violentos como crímenes de guerra, y no como crímenes de terrorismo. VACAS FÉRNANDEZ, *op. cit.*, p. 64.

<sup>554</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 188; ROSTOW, N. «Before and after: the changed UN response to terrorism since September 11th» (2002) 35 (3) *Cornell International Law Journal* 475-490, p. 489. Como ilustra REMIRO BROTONS «Los países árabes e islámicos suelen enfrentarse a la cuestión con recelo, pues —con la mente puesta en Palestina— temen su poder de atracción sobre lo que entienden actos legítimos de liberación de la ocupación extranjera; más aún teniendo en cuenta la facilidad con que los gobiernos conservadores de Israel, particularmente el gobierno Sharon, aplican la etiqueta terrorista a cualquier acto violento contra sus fuerzas de ocupación». REMIRO BROTONS, A. R. «Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden» (2001) 53 (1-2) *Revista Española de Derecho Internacional* 125-171, p. 126.

<sup>555</sup> HMOUD, *op. cit.*, p. 1034.

Con el paso de los años, las posiciones políticas se han vuelto todavía más inflexibles, lo que en última instancia ha llevado al estancamiento de las negociaciones. A pesar todo, el mandato del Comité *ad hoc* ha venido siendo revisado y renovado anualmente por la Asamblea General, en sus resoluciones relativas al ítem «Medidas para eliminar el terrorismo internacional»<sup>556</sup>. El Comité se reunió por última vez en 2013, sin realizar ningún progreso sustantivo en su labor<sup>557</sup>.

*2.2.5 El terrorismo en el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 1997, el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999 y el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear de 2005*

Como elaboraremos en la segunda parte de este trabajo, ante la imposibilidad de fraguar un consenso en torno a la definición de terrorismo, desde las Naciones Unidas se optó por una estrategia de aproximación fragmentaria, que permitió adoptar diecinueve instrumentos jurídicos de alcance sectorial y vocación universal (incluyendo convenios, convenciones y protocolos) destinados a prevenir, combatir y erradicar algunas de las

---

<sup>556</sup> En la resolución 67/99 relativa a este ítem, adoptada el 14 de diciembre de 2012, la Asamblea reconoció «los avances realizados en la elaboración del Proyecto de Convenio general sobre el terrorismo internacional en la reunión del Grupo de Trabajo establecido por la Sexta Comisión durante su 67<sup>o</sup> período de sesiones», recomendando que se estableciera un nuevo Grupo de Trabajo para el siguiente período de sesiones, con miras a finalizar el Proyecto de Convenio general. En la misma resolución, la Asamblea acordó que el Comité 51/210 continuara elaborando, con la mayor diligencia, el Proyecto de Convenio. Asamblea General de las Naciones Unidas, «Medidas para eliminar el terrorismo internacional» (14 de diciembre de 2012) Doc. A/Res/67/99, párr. 23-26.

<sup>557</sup> El Comité 51/210 no se reunió en 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019, y por el momento no está previsto que se reúna en 2020. La labor de finalizar el Proyecto de Convenio general sobre el terrorismo internacional ha quedado, por consiguiente, en manos del Grupo de Trabajo de la Sexta Comisión. Naciones Unidas, «Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996», *op. cit.* En su resolución 71/151, de 13 de diciembre de 2016, la Asamblea General decidió recomendar nuevamente que la Sexta Comisión estableciera un Grupo de Trabajo durante el 72<sup>o</sup> período de sesiones, con miras a finalizar el proceso de elaboración del Convenio general, reconociendo «los esfuerzos de los Estados Miembros por resolver toda cuestión pendiente» y alentando a todos ellos «a que redoblen sus esfuerzos en el intervalo entre los períodos de sesiones». Asamblea General de las Naciones Unidas, «Medidas para eliminar el terrorismo internacional» (13 de diciembre de 2016) 71<sup>o</sup> período de sesiones, Sexta Comisión, Tema 108, Doc. A/Res/71/151, párr. 24 y 25. Hasta la fecha, el Grupo de Trabajo no ha logrado llegar a un consenso, si bien su Presidente, los Amigos de la Presidencia y el Coordinador se sienten alentados «al observar que las delegaciones parecen tener un interés renovado en estudiar otras posibles vías». Asamblea General de las Naciones Unidas, «Acta resumida de la 31<sup>a</sup> sesión» (2 de diciembre de 2016) 71<sup>o</sup> período de sesiones, Sexta Comisión, Tema 108, Doc. A/C.6/71/SR.31, párr. 39.

manifestaciones más comunes del terrorismo<sup>558</sup>. De entre ellos, únicamente los tres convenios más recientes —a saber, el *Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas* de 1997, el *Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo* de 1999 y el *Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear* de 2005— llevan la palabra «terrorismo» en sus títulos e incorporan definiciones que, aunque fragmentarias, identifican algunos elementos esenciales del concepto normativo de terrorismo<sup>559</sup> —que, de hecho, están siendo utilizados en la elaboración del Proyecto de Convenio general<sup>560</sup>.

En primer lugar, el artículo 2 del Convenio para la represión de los atentados cometidos con bombas dispone: «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»<sup>561</sup>.

Por su parte, artículo 2 del Convenio para la represión de la financiación establece: «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 y tal como esté definido en ese tratado; o

---

<sup>558</sup> Entre otros, por ejemplo: la toma de rehenes, los actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, el apoderamiento ilícito de aeronaves, los actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima o los delitos contra personas internacionalmente protegidas.

<sup>559</sup> Según VACAS FERNÁNDEZ este hecho «delimita más claramente su alcance y en sí mismo refleja la existencia de cierto consenso de mínimos que con anterioridad no existía en la comunidad internacional». VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 69.

<sup>560</sup> En efecto, la definición contenida en el artículo 2.1 b) del Convenio para la represión de la financiación del terrorismo sirvió de inspiración para la redacción de la definición contenida en el artículo 2 del Proyecto de Convenio general presentado por India. A su vez, como veíamos, el artículo 18 del Proyecto de Convenio general reproduce *verbatim* el contenido del artículo 19 del Convenio para la represión de los atentados cometidos con bombas.

<sup>561</sup> Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, *op. cit.*, artículo 2.

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*»<sup>562</sup>.

Como apunta Martínez «this is regarded as the closest that the United Nations has come to defining terrorism, and is thus extremely relevant in formulating any general definition or description of terrorism»<sup>563</sup>. En efecto, la amplísima aceptación del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo —especialmente después de que el Consejo de Seguridad exhortara a los Estados a adherirse a este instrumento tras los ataques del 11-S<sup>564</sup>—, en conjunción con la forma relativamente abstracta (y, por ende, pacífica) en que el artículo 2.1 b) define el terrorismo, hacen que un número significativo de autores consideren esta definición como la más avanzada hasta la fecha<sup>565</sup>; e, incluso, como la más apropiada, en su actual redacción, para la posible inclusión del crimen de terrorismo en el Estatuto de Roma<sup>566</sup>.

Por último, el artículo 2 del Convenio para la represión de los actos de terrorismo nuclear prevé: «1. Comete delito en el sentido del presente Convenio quien, ilícita e intencionalmente:

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

---

<sup>562</sup> Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, *op. cit.*, artículo 2 [el énfasis es nuestro]. Según COHEN «the Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism was signed in 1999, and in many respects, it provides the first general definition of terrorism since the failed attempt to do so in the League of Nations Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism in 1937». COHEN, *op. cit.*, p. 233.

<sup>563</sup> MARTÍNEZ, «Prosecuting terrorists...», *op. cit.*, p. 6. Como explica STEPHENS: «The treaty represents an important attempt at curbing transnational terrorism by denying financial support for terrorist activities». STEPHENS, *op. cit.*, p. 461.

<sup>564</sup> En la misma, el Consejo exhorta a los Estados a: «d) Adherirse cuanto antes a las convenciones y los protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, *en particular al Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 9 de diciembre de 1999*». Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo» (28 de septiembre de 2001) Doc. S/Res/1373(2001), párr. 3 [el énfasis es nuestro].

<sup>565</sup> En este sentido: COHEN, *op. cit.*, p. 234; MARTÍNEZ, «Prosecuting terrorists...», *op. cit.*, p. 6; BALES, E. «Torturing the Rome Statute: the attempt to bring Guantanamo's detainees within the jurisdiction of the International Criminal Court» (2009) 16 *Tulsa Journal of Comparative and International Law* 173-191, pp. 178-179; STEPHENS, *op. cit.*, p. 461; RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L. «Introducción» (2004) 133 *Cuadernos de Estrategia del IIEE*, p. 16.

<sup>566</sup> COHEN, *op. cit.*, pp. 234 y 236.

- 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»<sup>567</sup>.

Como podemos observar, las tres definiciones hacen referencia al resultado del acto ilícito, que en todos los casos incluye «causar la muerte o lesiones corporales graves». El Convenio para la represión de la financiación omite cualquier referencia a los daños a bienes, que sí son contemplados por las definiciones del Convenio para la represión de los atentados cometidos con bombas y el Convenio para la represión de los actos de terrorismo nuclear, incluyendo este último, asimismo, los daños considerables al medio ambiente. En los dos últimos convenios se requiere, además, la presencia del mencionado *elemento teleológico o volitivo mediato* —«intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo»—<sup>568</sup>, que en el caso del Convenio para la represión de los actos de terrorismo nuclear se amplía desde el punto de vista del sujeto pasivo, protegiendo frente a la coacción, además de a los gobiernos y organizaciones internacionales, «a cualquier persona, natural o jurídica».

Estas tres convenciones abordan, asimismo, las cuestiones relativas a su ámbito de aplicación y excepciones <sup>569</sup>, que como veíamos han resultado problemáticas en el contexto de las negociaciones del Proyecto de Convenio general. En dicho sentido, como apunta Vacas Fernández, «resulta interesante

---

<sup>567</sup> Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, *op. cit.*, artículo 2.

<sup>568</sup> Omitiendo, eso sí, cualquier mención a las motivaciones políticas e ideológicas perseguidas con los actos de terrorismo.

<sup>569</sup> En sus artículos 19 —Convenio para la represión de los atentados cometidos con bombas—, 21 —Convenio para la represión de la financiación del terrorismo— y 4 —Convenio para la represión de los actos de terrorismo nuclear—, respectivamente.

ver cómo se ha podido solucionar en estos casos específicos, en los que sí se ha logrado adoptar las convenciones y su entrada en vigor, y si dicha respuesta puede marcar una línea de solución consensuada para la definición general»<sup>570</sup>. A excepción de algunos matices, el artículo 19 del Convenio para la represión de los atentados cometidos con bombas sirve de modelo para los dos convenios posteriores<sup>571</sup>: «1. Nada de lo dispuesto en el presente Convenio menoscabará los derechos, las obligaciones y las responsabilidades *de los Estados y de los individuos* con arreglo al Derecho internacional, en particular los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho internacional humanitario.

2. Las actividades de las fuerzas armadas durante un conflicto armado, según se entienden esos términos en el Derecho internacional humanitario y que se rijan por ese derecho, no estarán sujetas al presente Convenio y tampoco lo estarán las actividades realizadas por las fuerzas militares de un Estado en el cumplimiento de sus funciones oficiales, en la medida en que se rijan por otras normas del Derecho internacional»<sup>572</sup>.

Como podemos apreciar, el párrafo 1 deja abierta a interpretación la cuestión de la legalidad del uso de la fuerza en ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos, circunstancia que ha propiciado una mayor aceptación y, en última instancia, ratificación de estos acuerdos internacionales<sup>573</sup>. El párrafo 2 excluye del ámbito de aplicación de los convenios las actividades de las fuerzas armadas, tanto en el escenario de un conflicto armado como en tiempo de paz —fórmula que, como mencionábamos más arriba, ha sido bautizada con el nombre de «excepción militar».

### **2.3 LOS ESFUERZOS POR COMBATIR EL TERRORISMO DESDE EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS**

«Everyone's worried about stopping terrorism. Well, there's really an easy way: stop participating in it»<sup>574</sup>.

---

<sup>570</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 71.

<sup>571</sup> En concreto, al centrarse en prohibir la financiación del terrorismo y no los actos de terrorismo en sí mismos, el Convenio de 1999 omite el párrafo segundo.

<sup>572</sup> Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, *op. cit.*, artículo 19 [el énfasis es nuestro].

<sup>573</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 72.

<sup>574</sup> AVRAM NOAM CHOMSKY.

La organización de las Naciones Unidas ha desempeñado un papel central en la lucha por la erradicación del terrorismo desde el comienzo de la década de 1970<sup>575</sup>. Junto a la labor tendente a la elaboración de instrumentos jurídicos convencionales que mencionábamos antes y que examinaremos en la segunda parte de esta tesis, desde el comienzo de la década de 1970, los diversos órganos del sistema de las Naciones Unidas —especialmente la Asamblea General y el Consejo de Seguridad— han producido un ingente número de resoluciones, decisiones y recomendaciones destinadas a prevenir y reprimir las actividades terroristas<sup>576</sup>, que han ido adquiriendo un carácter progresivamente reforzado e incluso obligatorio, en la medida en que el terrorismo ampliaba su campo de acción y su letalidad. El análisis de las discusiones, negociaciones y resoluciones adoptadas por la Asamblea y el Consejo resulta esencial para comprender la evolución de los consensos y disensos en materia de terrorismo<sup>577</sup>.

### 2.3.1 La labor de la Asamblea General

A primera vista, la Asamblea General de las Naciones Unidas no es una fuente natural del Derecho internacional, ni de forma general ni en el caso particular del terrorismo<sup>578</sup>. El artículo 10 de la Carta confiere a la Asamblea un mandato extenso y variado, facultándola para considerar «cualesquiera asuntos o cuestiones» dentro de los límites de la Carta y para «hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones» a los Estados miembros y al Consejo de Seguridad<sup>579</sup>. Al contrario que el Consejo, la Asamblea únicamente puede adoptar *recomendaciones*, esto es, medidas sin carácter vinculante, hecho que

---

<sup>575</sup> Como apunta DÍAZ BARRADO «la respuesta global e integrada a este fenómeno exige, sin lugar a duda, la participación de esta organización y hace necesario, además, la adopción de medidas normativas que vengan impulsadas con un alcance y contenido universales». DÍAZ BARRADO, *op. cit.*, p. 63. Para un análisis pormenorizado de la labor de las Naciones Unidas entre 1945 y 2001 y a partir de los ataques del 11-S, véanse: ROMANIUK, P. «Multilateral counter-terrorism and the United Nations 1945-2001» y «Multilateral counter-terrorism and the United Nations after 9/11» en *Multilateral counter-terrorism. The global politics of cooperation and contestation* (Routledge: Abingdon, 2010) 32-63 y 64-108.

<sup>576</sup> En este sentido, véase: ABELLÁN HONRUBIA, V. «El terrorismo internacional» (1975) 28 (1) *Revista Española de Derecho Internacional* 33-56.

<sup>577</sup> Y, en última instancia, «para tratar de determinar si existe como derecho vigente —*lege data*—, o al menos en formación —*lege ferenda*—, una norma consuetudinaria que contenga una definición de terrorismo. VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 75.

<sup>578</sup> BOULDEN, J. «The United Nations General Assembly and terrorism» en Saul, B. (Ed.) *Research handbook on International Law and terrorism* (Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 2014) p. 555.

<sup>579</sup> Carta de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 1945, artículo 10. Véase: SIMMA, B. (Ed.) *The Charter of the United Nations: a commentary* (Oxford University Press: Nueva York, 2002) pp. 237-241.

podría interpretarse como una limitación a su capacidad para generar o afectar el Derecho internacional<sup>580</sup>. Ésta es, empero, una visión parcial. El carácter universal de la Asamblea, que reúne a todos los Estados de la comunidad internacional y opera según la máxima de «un Estado, un voto», dota a la misma de considerable legitimidad y poder<sup>581</sup>. De ahí la relevancia de sus resoluciones que, aún sin ser obligatorias en su contenido, son decisivas en el desarrollo de la costumbre internacional<sup>582</sup> —especialmente cuando las demás fuentes del Derecho consuetudinario resultan poco claras<sup>583</sup>.

Entre 1972 y enero de 2020, la Asamblea adoptó hasta 107 resoluciones y decisiones que abordan expresamente el tema del terrorismo<sup>584</sup>. Anteriormente, en 1965 y 1970, la Asamblea ya había aprobado dos resoluciones que, sin ocuparse específicamente de la cuestión, contenían importantes referencias al

---

<sup>580</sup> BOULDEN, op. cit., p. 555. El hecho de que la Asamblea adopte un gran número de resoluciones cada año, algunas de las cuales son contradictorias o ineficaces, contribuye a proyectar esta imagen de actor con impacto secundario.

<sup>581</sup> PETERSON, M. J. «Using the General Assembly» en Boulden, J. y Weiss, T. G. (Eds.) *Terrorism and the UN, before and after September 11* (Indiana University Press: Indiana, 2004) p. 173.

<sup>582</sup> SLOAN, B. «General Assembly resolutions revisited (forty years later)» (1988) 58 *British Yearbook of International Law* 39-150, p. 39; BOULDEN, op. cit., p. 555; SAUL, *Defining terrorism in international law*, op. cit., pp. 191-192; VACAS FERNÁNDEZ, op. cit., p. 75.

<sup>583</sup> SKUBISZEWSKI, K. «The elaboration of general multilateral conventions and non-contractual instruments having a normative function and objective: normative functions of resolutions of the General Assembly of the United Nations» (1985) 61 (1) *Annuaire de l'Institut de Droit International* 29-81. Dependiendo de su contenido y de las circunstancias de su adopción, las resoluciones o series de resoluciones de la Asamblea podrán ser declarativas de la existencia de normas consuetudinarias, o evidenciar la existencia de *opinio iuris* emergente o en formación. SAUL, *Defining terrorism in international law*, op. cit., pp. 191-192. Según estableció la CIJ en el fallo del caso *Nicaragua contra Estados Unidos* «*opinio juris* may, though with all due caution, be deduced from, inter alia, the attitude of the Parties and the attitude of States towards certain General Assembly resolutions, and particularly resolution 2625 (XXV) entitled 'Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations'. The effect of consent to the text of such resolutions cannot be understood as merely that of a 'reiteration or elucidation' of the treaty commitment undertaken in the Charter. On the contrary, it may be understood as an acceptance of the validity of the rule or set of rules declared by the resolution by themselves». CIJ, *Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua contra los Estados Unidos de América)*, Fallo de 27 de junio de 1986, párr. 188.

<sup>584</sup> Para consultar la lista completa de estas resoluciones y decisiones, véase: Biblioteca Digital de las Naciones Unidas, disponible en: [www.digitallibrary.un.org/?ln=es](http://www.digitallibrary.un.org/?ln=es). Al contrario que el Consejo de Seguridad, es poco habitual que la Asamblea adopte una resolución en respuesta a un ataque terrorista específico; lo que nos sugiere que este órgano concibe el terrorismo como una actividad criminal que requiere una respuesta jurídica a largo plazo.



terrorismo<sup>585</sup>. La resolución 2625 (XXV), adoptada por unanimidad el 24 de octubre de 1970, contiene la «Declaración relativa a los principios del 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>586</sup>, en la que se proclama solemnemente el principio de prohibición del uso de la fuerza contenido en la Carta<sup>587</sup>, interpretándolo de la siguiente forma: «Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar o fomentar la organización de fuerzas irregulares o de bandas armadas, incluidos los mercenarios, para hacer incursiones en el territorio de otro Estado. 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 que se hace referencia en el presente párrafo impliquen el recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza»<sup>588</sup>.

Junto a ello, la declaración desarrolla el principio de no intervención contenido en la Carta <sup>589</sup>, estableciendo «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 las

---

<sup>585</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía» (21 de diciembre de 1965) Doc. A/Res/2131 (XX); y «Declaración relativa a los principios del Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas» (24 de octubre de 1970) Doc. A/Res/2625 (XXV). En este sentido, SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, pp. 193-197. Para un análisis más detallado de la declaración, véase: ROSENSTOCK, R. «The Declaration of principles of international law concerning friendly relations: a survey» (1971) 65 (5) *American Journal of International Law* 713-735.

<sup>586</sup> Cuya relevancia jurídica, como hemos visto, fue confirmada por la CIJ en su decisión sobre el asunto Nicaragua contra Estados Unidos. A propósito, véase: PIÑOL I RULL, J. «La prohibición de la intervención quince años después de la declaración 2625 (XXV): análisis del caso nicaragüense» (1984) 5 *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 65-100.

<sup>587</sup> En virtud del cual «los miembros de la organización, 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». Carta de las Naciones Unidas, *op. cit.*, artículo 2.5.

<sup>588</sup> Asamblea General, «Declaración relativa a los principios...», Doc. A/Res/2625 (XXV), *op. cit.*, [el énfasis es nuestro].

<sup>589</sup> En virtud del cual «Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados». Carta de las Naciones Unidas, *op. cit.*, artículo 2.7.

luchas interiores de otro Estado»<sup>590</sup>. Nótese que las declaraciones de 1965 y 1970 no definen los «actos de terrorismo» ni las «actividades terroristas»<sup>591</sup>.

La declaración de 1970 está considerada como codificadora de costumbre internacional e interpretación autoritaria de la Carta<sup>592</sup>, y ha sido citada y desarrollada en numerosas resoluciones posteriores en materia de terrorismo<sup>593</sup>. Es por ello por lo que, sin contener una condena específica del terrorismo, su trascendencia resulta incuestionable, por cuanto establece que los actos de los Estados relacionados con el terrorismo violan dos principios básicos del Derecho internacional y son contrarios al mismo<sup>594</sup>.

Los primeros esfuerzos de la Asamblea por abordar la cuestión de forma específica se produjeron en septiembre de 1972, como reacción al secuestro y asesinato de once integrantes de la delegación israelí durante los Juegos

---

<sup>590</sup> Asamblea General, «Declaración relativa a los principios...», Doc. A/Res/2625 (XXV), *op. cit.*, [el énfasis es nuestro]. Esta formulación reproduce *verbatim* la «Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía» contenida en la resolución 2131 (XX), de 21 de diciembre de 1965. Asamblea General, «Declaración sobre la inadmisibilidad...», Doc. A/Res/2131 (XX), *op. cit.*

<sup>591</sup> Aún así, resulta significativo que el término se emplee, en ambos casos, para designar «actos» y «actividades» que violan los principios de prohibición del uso de la fuerza y no intervención, en lugar de como sustantivo para identificar a una categoría jurídica de individuos (por ejemplo, grupos o bandas terroristas). Según expone Saul «it relates to, and it elaborates on, the *jus ad bellum* (resort to force) rather than the *jus in bello* (means of force), and is only helpful in that it strengthens prohibitions of indirect force and intervention». SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 195. Además, cabe notar que el sujeto al que van dirigidas estas prohibiciones de implicarse en actos o actividades terroristas es, en ambos casos, el Estado; hecho que, más allá de ser natural —al estar centradas en el *ius ad bellum* y la no intervención— es destacable por cuanto reconoce de manera implícita la existencia del denominado «terrorismo de Estado». VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 77-78. En este sentido, la declaración de 1970 se asemeja al Proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad de 1954, analizado más arriba, por cuanto concibe el terrorismo como un problema de relaciones entre los Estados. RAMÓN CHORNET, *Terrorismo y respuesta de fuerza...*, *op. cit.*, p. 121.

<sup>592</sup> BROWNLIE, *op. cit.*, p. 15.

<sup>593</sup> Entre otras, en las resoluciones de la Asamblea General 3034 (XXVIII) (1972); 32/147 (1977); 34/145 (1979); 38/130 (1983); 40/61 (1985); 42/159 (1987); 44/29 (1989); 46/51 (1991); 49/60 (1994); 51/210 (1996); 53/165 (1997); 53/108 (1999); 54/110 (2000); 55/158 (2001); 56/88 (2002); 57/27 (2003); y 58/81 (2003); también: Asamblea General de las Naciones Unidas, «Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio» (20 de septiembre de 2005) 60<sup>o</sup> período de sesiones, Doc. A/60/L.1.

<sup>594</sup> BOU FRANCH, V. y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. *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 Roma de la Corte Penal Internacional* (Minim: Valencia, 2009) pp. 20-21; y BOU FRANCH, V. «La criminalización internacional del terrorismo» (Ponencia impartida en: *XV Jornadas de Derecho internacional humanitario, amenazas a la paz y conflictos armados en el 60 aniversario de los Convenios de Ginebra*, Universidad de Valencia, noviembre de 2010).

Olímpicos de Múnich<sup>595</sup>, y a un incremento general de los ataques terroristas en todo el mundo<sup>596</sup>. A finales de septiembre, Estados Unidos presentó ante la Sexta Comisión de la Asamblea un Proyecto de Convención para la prevención y el castigo de ciertos actos de terrorismo internacional, cuyo artículo 1 contiene una definición de terrorismo que comprende, entre otras, las ofensas de asesinato, causar lesiones corporales graves y secuestro, cuando dichos actos posean una dimensión internacional y busquen «perjudicar los intereses u obtener una concesión de un Estado o una organización internacional»<sup>597</sup>.

El borrador estadounidense únicamente regula los actos de terrorismo internacional, excluyendo los actos de terrorismo doméstico y, por ende, la mayoría de los actos de los movimientos de libre determinación<sup>598</sup>. Además, se concentra en los actos de terrorismo perpetrados por actores no estatales<sup>599</sup>; y excluye los actos cometidos por, o contra, «los miembros de las fuerzas armadas de un Estado durante el curso de las hostilidades militares»<sup>600</sup>. La iniciativa estadounidense recibió escaso apoyo en una Asamblea General paralizada por las políticas de la Guerra Fría y la división ideológica Norte-Sur, particularmente en lo relativo al tema del derecho a la libre determinación de

---

<sup>595</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law*, op. cit., p. 198; SOFAER, A. D. «Terrorism and the Law» (1985) 64 *Foreign Affairs* 901-922; MURPHY, J. F. «United Nations proposals on the control and repression of terrorism» en BASSIOUNI, *International terrorism and political crimes*, op. cit., p. 496; RAMÓN CHORNET, *Terrorismo y respuesta de fuerza...*, op. cit., p. 147; BOU FRANCH y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La inclusión del terrorismo...*, op. cit., p. 21; ALCAIDE FERNÁNDEZ, *Las actividades terroristas...*, op. cit., p. 39; VACAS FERNÁNDEZ, op. cit., p. 78; BECKER, T. *Terrorism and the State. Rethinking the rules of State responsibility* (Hart Publishing: Portland, OR, 2006) pp. 89-90.

<sup>596</sup> Como los ataques contra el aeropuerto israelí de Lod y contra un diplomático soviético en Nueva York ocurridos ese mismo año.

<sup>597</sup> «U.S. Draft Convention for the prevention and punishment of terrorist acts» en Asamblea General de las Naciones Unidas, «Medidas para prevenir el terrorismo y otras formas de violencia que ponen en peligro vidas humanas inocentes o causan su pérdida o comprometen las libertades fundamentales» (25 de septiembre de 1972) 27º período de sesiones, Sexta Comisión, Doc. A/8791/1972, artículo 1.

<sup>598</sup> MURPHY, J. F. «Defining international terrorism: a way out of the quagmire» (1989) 19 *Israel Yearbook of Human Rights* 13-37, p. 16; NORTON MOORE, N. «The need for an international convention» en BASSIOUNI, *International terrorism and political crimes*, op. cit., p. 443; SAUL, *Defining terrorism in international law*, op. cit., p. 198.

<sup>599</sup> MURPHY, «United Nations proposals...», op. cit., p. 496.

<sup>600</sup> «U.S. Draft Convention for the prevention and punishment of terrorist acts» en Asamblea General, «Medidas para prevenir el terrorismo y otras formas de violencia...», Doc. A/8791/1972, op. cit., artículo 1 c). A pesar de estas limitaciones, como apunta Saul «the US Draft convention envisaged broad liability, since the concept intending to damage the 'interests' of a State is ambiguous and open-ended». SAUL, *Defining terrorism in international law*, op. cit., p. 199.

los pueblos<sup>601</sup>. En su lugar, el entonces Secretario General, Kurt Waldheim, propuso incluir en la agenda de la Asamblea un ítem «de carácter urgente e importante» titulado «Medidas para prevenir el terrorismo y otras formas de violencia que ponen en peligro vidas humanas inocentes o causan su pérdida o comprometen las libertades fundamentales»<sup>602</sup>. Algunos Estados se opusieron a tratar el tema de terrorismo sin abordar sus causas, por lo que la propuesta fue enmendada para añadir «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>603</sup>.

Finalmente, el 18 de diciembre de 1972, la Asamblea aprobó la resolución 3034 (XXVII), cuyo larguísimo título —resultado de unir la enmienda a la propuesta del Secretario General— ilustra la escisión ideológica existente en aquel momento respecto a las formas de entender el terrorismo y de confrontarlo<sup>604</sup>. En palabras de Alcaide Fernández «en síntesis, los países occidentales abogaron por un planteamiento jurídico-normativo (se trataría de prevenir el terrorismo internacional mediante la adopción de un tratado internacional para la represión de los actos y actividades terroristas) y el grupo afro-asiático defendió un planteamiento jurídico-político (la prevención del terrorismo internacional requiere la identificación y eliminación de sus causas

---

<sup>601</sup> *Ibid.*; VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 78. Los Estados Unidos trataron de convocar una conferencia intergubernamental para la adopción de un tratado, pero se encontraron con la oposición de los Estados árabes y africanos, y de China, que lo consideraron un intento de criminalizar los movimientos de libre determinación. MURPHY, «United Nations proposals...», *op. cit.*, p. 493, 499; MURPHY, «Defining international terrorism...», *op. cit.*, p. 17. Como explica BECKER «by this time, of course, the ranks of the United Nations were swelled with third world countries, some of which had recently come into being by violent revolt against colonial powers. This States viewed with deep suspicion Western-initiated efforts to outlaw 'terrorist' offences by non-State actors. Many third world States and their supporters were concerned that the attempt to define and criminalize terrorism was designed to de-legitimize struggles for self-determination. They were equally wary that the focus on non-State actors would effectively justify repression by colonial powers that, in their view, was itself the quintessential form of terrorism». BECKER, *op. cit.*, p. 90.

<sup>602</sup> «Note by Secretary General» en Asamblea General, «Medidas para prevenir el terrorismo y otras formas de violencia...», Doc. A/8791/1972, *op. cit.*, Tema 92.

<sup>603</sup> Naciones Unidas, «Declaración de 1994 sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional y Declaración complementaria de 1996» (2008) United Nations Audiovisual Library of International Law, disponible en: [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dot/dot\\_ph\\_s.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dot/dot_ph_s.pdf), p. 1; SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, pp. 199-200; VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 78-79.

<sup>604</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 79. En el mismo sentido: YODER, A. «United Nations resolutions against international terrorism» (1983) 6 (3) *Studies in Conflict & Terrorism* 503-517.

subyacentes)»<sup>605</sup>. Tras expresar su «profunda preocupación por los actos de terrorismo internacional que ocurren con frecuencia cada vez mayor y que ocasionan la pérdida de vidas humanas e inocentes», la Asamblea «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», y «condena la persistencia de los actos represivos y 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 y otros derechos humanos y libertades fundamentales»<sup>606</sup>.

Además, la resolución de 1972 estableció el primer *Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional*, integrado por 35 miembros, designados por el Presidente de la Asamblea, al que se encargó «que examinase las observaciones que sobre la cuestión hicieran los Estados y que le presentase en su siguiente período de sesiones un informe con recomendaciones a los efectos de una posible cooperación para la eliminación rápida del problema»<sup>607</sup>. El denominado «Comité de los 35» se reunió en 1973<sup>608</sup>, pero después se vio obligado a suspender sus trabajos a causa del contexto político de profunda división ideológica. El Comité de los 35 retomó sus trabajos en 1977 y, en 1979, presentó

---

<sup>605</sup> ALCAIDE FERNÁNDEZ, *Las actividades terroristas...*, *op. cit.*, p. 40. En el mismo sentido: ABELLÁN HONRUBIA, *op. cit.*, pp. 33 y ss.; BOU FRANCH y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La inclusión del terrorismo...*, *op. cit.*, p. 21. La resolución fue adoptada con 76 votos a favor, 34 y contra y 36 abstenciones. Naciones Unidas, *Yearbook of the United Nations 1972*, Vol. 26, pp. 549-650.

<sup>606</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Medidas para prevenir el terrorismo y otras formas de violencia que ponen en peligro vidas humanas inocentes o causan su pérdida o comprometen las libertades fundamentales 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» (18 de diciembre de 1972) Doc. A/Res/3034(XXVII), párr. 1, 3 y 4. Como podemos observar, aparecen ya aquí, de forma evidente, las dos cuestiones controvertidas que, como veremos más adelante, casi un lustro después, siguen obstaculizando las negociaciones en torno a la definición del terrorismo e imposibilitando la adopción de un Convenio general: el tratamiento de uso de la fuerza en ejercicio del derecho a la libre determinación y de resistencia frente a la ocupación extranjera; y el tratamiento de los actos denominados de «terrorismo de Estado». A propósito de este debate, véase: MURGUÍA ROSETE, J.A. «El terrorismo, delito político y terrorismo de Estado» (2003) 92 *Relaciones Internacionales* 61-71. Esta cuestión será abordada con más detenimiento en el capítulo 6 de la tesis. Véase: Capítulo 6, Epígrafe 6.2: Planteamiento de las principales cuestiones controvertidas que impiden el acuerdo sobre la definición de terrorismo en Derecho internacional.

<sup>607</sup> Naciones Unidas «Declaración de 1994...», *op. cit.*, p. 1.

<sup>608</sup> Para un análisis detallado de las propuestas de definición del terrorismo formuladas por algunos miembros del Comité de los 35, véase: RAMÓN CHORNET, *Terrorismo y respuesta de fuerza...*, *op. cit.*, pp. 155-160.

ante la Asamblea su primer informe<sup>609</sup>, el cual, según describe Vacas Fernández «propició una evolución muy positiva desde la ruptura y el encasillamiento de posiciones que habíamos visto, hasta un cierto consenso, al menos de mínimos, sobre la condena inequívoca del terrorismo, pero del que quedaba fuera, eso sí, la cuestión de la definición, sobre la que persistía el desacuerdo»<sup>610</sup>.

Entre 1977 y 1993, la Asamblea examinó el tema bienalmente, en el marco de la Sexta Comisión, trabajando, en gran medida, sobre la base de los informes elaborados por el Comité de los 35<sup>611</sup>. A partir de 1985, aunque siguió haciéndose referencia a los movimientos de liberación nacional, las resoluciones de la Asamblea comenzaron a utilizar un tono más drástico y se amplió considerablemente el ámbito de las medidas recomendadas para prevenir y eliminar el terrorismo<sup>612</sup>. Desde 1987, las resoluciones comenzaron a hacer referencia a la idea de convocar una conferencia intergubernamental, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, para definir el terrorismo y diferenciarlo de la lucha de los pueblos por la liberación nacional<sup>613</sup>.

A partir de 1991, el título del tema se abrevió y paso a denominarse «Medidas para eliminar el terrorismo internacional»<sup>614</sup>, reflejando un importante cambio de percepción en su tratamiento, ocasionado, fundamentalmente, por el fin de la Guerra Fría y la solución de determinados conflictos que hicieron perder el protagonismo a los movimientos de liberación nacional<sup>615</sup>. Reproduciendo las palabras de Bou Franch y Fernández de Casadevante Romaní «con este cambio de título llegó un cambio de enfoque: desde entonces, las resoluciones se han concentrado más en la identificación de medidas efectivas para eliminar el terrorismo internacional que en el estudio y solución de sus causas subyacentes»<sup>616</sup>. El 20 de diciembre de 1993, la Asamblea

---

<sup>609</sup> Comité Especial sobre Terrorismo Internacional, «Informe del Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional» (17 de abril de 1979) Doc. A/34/37.

<sup>610</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 81.

<sup>611</sup> Véanse las siguientes resoluciones de la Asamblea General: 32/47 (1977); 34/145 (1979); 36/109 (1981); 38/130 (1983); 40/61 de (1985); 42/159 (1987); 44/29 (1989); y 46/51 (1991).

<sup>612</sup> FERNÁNDEZ DE GURMENDI, S. A. «Iniciativas de las Naciones Unidas para combatir el terrorismo internacional» (1999) 8 (17) *Revista de Relaciones Internacionales*, disponible en: [www.old.revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1693/1632](http://www.old.revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1693/1632). Véanse las siguientes resoluciones de la Asamblea General: 40/61 de (1985); 42/159 (1987); y 44/29 (1989).

<sup>613</sup> Naciones Unidas, «Declaración de 1994...», *op. cit.*, p. 1.

<sup>614</sup> *Ibid.* En este sentido: HALBERSTAM, M. «The evolution of the United Nations position on terrorism: from exempting national liberation movements to criminalizing terrorism wherever and by whomever committed» (2002) 41 *Columbia Journal of Transnational Law* 573-584.

<sup>615</sup> FERNÁNDEZ DE GURMENDI, *op. cit.*

<sup>616</sup> BOU FRANCH y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La inclusión del terrorismo...*, *op. cit.*, pp. 25-26.

General adoptó la resolución 48/122, la cual, pese a no definir el terrorismo, refleja la importante evolución acontecida desde la resolución 3034 (XXVII) de 1972, condenando inequívocamente «todos los actos, métodos y prácticas de terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, dondequiera que se cometan y quienquiera que los cometa, por tratarse de actividades cuyo objeto es la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia y que constituyen una amenaza para la integridad territorial y la seguridad de los Estados, desestabilizan los gobiernos legítimamente constituidos, socavan la sociedad civil pluralista y tienen consecuencias adversas para el desarrollo económico y social de los Estados»<sup>617</sup>.

Esta resolución actuó como preámbulo de la «Declaración sobre las medidas para eliminar el terrorismo internacional» de 1994, que supuso un verdadero punto de inflexión en la materia ya que, por primera vez en la historia, se omitió toda referencia a los derechos de los movimientos de liberación. No solo eso, tras condenar «todos los actos, métodos y prácticas terroristas»<sup>618</sup>, la Declaración de 1994 recoge implícitamente una definición general de terrorismo: «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>619</sup>.

En efecto, aunque no se trata de una definición propiamente dicha, como podemos apreciar, sí se perfilan algunos elementos definitorios<sup>620</sup>, en concreto: el *elemento teleológico o volitivo inmediato* —«provocar un estado de terror»— y, por primera vez en un texto consensuado de ámbito universal<sup>621</sup>, una referencia expresa a la naturaleza de las motivaciones que subyacen tras el

---

<sup>617</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Derechos humanos y terrorismo» (20 de diciembre de 1993) Doc. A/Res/48/122, párr. 1.

<sup>618</sup> «(...) por considerarlos criminales e injustificables, dondequiera y quienquiera los cometa, incluidos los que ponen en peligro las relaciones de amistad entre los Estados y los pueblos y amenazan la integridad territorial y la seguridad de los Estados». Asamblea General de las Naciones Unidas, «Medidas para eliminar el terrorismo internacional» (9 de diciembre de 1994) Doc. A/Res/49/60, párr. 1.

<sup>619</sup> *Ibid.*, párr. 3.

<sup>620</sup> Lo que, al parecer de DÍAZ BARRADO, «supone ya una aproximación muy idónea al fenómeno terrorista en general». DÍAZ BARRADO, *op. cit.*, p. 56.

<sup>621</sup> Aunque la referencia a la naturaleza de las motivaciones subyacentes tras el *elemento teleológico o volitivo mediato* del terrorismo puede encontrarse, antes de esto, en el artículo 5 del Proyecto de Estatuto presentado ante la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios reunida en Roma en 1998, como sabemos, dicho artículo fue rechazado y no llegó a incluirse en el Estatuto de la CPI.

*elemento teleológico o volitivo mediato* <sup>622</sup> —«cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos».

Paralelamente, la declaración exhorta a los Estados miembros para que, «guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y otras normas pertinentes del Derecho internacional», se abstengan «de organizar o instigar actos de terrorismo en el territorio de otros Estados, de colaborar o participar en su comisión, o de tolerar o alentar que se lleven a cabo en su territorio actividades que apunten a la comisión de esos actos»<sup>623</sup> — admitiendo, cuanto menos de forma tácita, la posibilidad de que los agentes del Estado comentan actos de terrorismo. Por lo demás, la declaración de 1994 alienta a los Estados a que «adopten todas las medidas adecuadas en los planos nacional e internacional para eliminar el terrorismo»<sup>624</sup>; y atribuye al Secretario General la función de asistir a los Estados para la aplicación de la declaración<sup>625</sup>.

La adopción de la declaración de 1994, con su suplemento de 1996<sup>626</sup>, demostró que existía terreno fértil para la cooperación antiterrorista en el seno de las Naciones Unidas. Según explica Alcaide Fernández, estos instrumentos «no hacen sino confirmar que el consenso parece presidir hoy el día el tratamiento del terrorismo internacional en la Asamblea General y que los Estados han tomado conciencia de la necesidad de prevenir y reprimir los actos y actividades terroristas»<sup>627</sup>. Muestra de este cambio de paradigma, la Asamblea pasó a tratar el tema con frecuencia anual<sup>628</sup>.

Para Cassese<sup>629</sup>, la declaración de 1994 refleja un «amplio consenso» sobre la «definición general del terrorismo»<sup>630</sup>. Frente a ello, Saul argumenta que la

---

<sup>622</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 82.

<sup>623</sup> Asamblea General, «Medidas para eliminar...», Doc. A/Res/49/60, *op. cit.*, párr. 4.

<sup>624</sup> *Ibid.*, párr. 5.

<sup>625</sup> *Ibid.*, párr. 10.

<sup>626</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Medidas para eliminar el terrorismo internacional» (29 de enero de 1996) Doc. A/Res/50/53.

<sup>627</sup> ALCAIDE FERNÁNDEZ, *Las actividades terroristas...*, *op. cit.*, pp. 42-43.

<sup>628</sup> *Ibid.*, p. 41; FERNÁNDEZ DE GURMENDI, *op. cit.*

<sup>629</sup> Este jurista italiano fue, como veremos en el capítulo 6, uno de los más destacados defensores de la existencia de una definición del crimen de terrorismo en Derecho consuetudinario internacional. CASSESE, A. *Terrorism, politics and law: the Achille Lauro affair* (Polity: Londres, 1989) p. 121. También: *Id.*, *International law* (Oxford University Press: Oxford, 2008); *Id.*, «The multifaceted criminal notion of terrorism in international law» (2006) 4 *Journal of International Criminal Justice* 933-958; *Id.*, «Terrorism is also disrupting some crucial legal categories of international law» (2001) 12 (5) *European Journal of International Law* 993-1001. En el mismo sentido: KOLB, R. «Universal criminal jurisdiction in matters of international terrorism» (1997) 1 *Revue Hellénique Droit International* 43-88.



declaración debe entenderse como «una fórmula de compromiso», que refleja la existencia de un mínimo consenso político en torno al tema, pero sin satisfacer los requisitos de una definición jurídica<sup>631</sup>. Lo cierto es que, con posterioridad a la declaración de 1994, la Asamblea no ha realizado avances sustanciales en lo relativo a la definición del terrorismo; cuya negociación, como hemos visto, se encomendó a un nuevo Comité Especial sobre el Terrorismo establecido en 1996 (el Comité 51/210), en el marco del desarrollo del Proyecto de Convenio general sobre el terrorismo internacional, sin que a la presente fecha se hayan conseguido salvar los obstáculos que impiden el consenso<sup>632</sup>.

### 2.3.2 La Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo

Ningún órgano del sistema de las Naciones Unidas actúa de forma aislada. La Asamblea General, al igual que el Consejo de Seguridad, coopera de manera estrecha con una serie de actores del sistema de las Naciones Unidas, particularmente con el Secretario General y con la Secretaría<sup>633</sup>. En noviembre de 2003 —poco después de que una coalición internacional liderada por Estados

---

<sup>630</sup> CASSESE, *International law, op. cit.*, p. 246.

<sup>631</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law, op. cit.*, p. 211.

<sup>632</sup> De manera significativa, las resoluciones adoptadas por la Asamblea con posterioridad a los atentados del 11-S —entre ellas la resolución 60/288, de 8 de septiembre de 2006, que como veremos a continuación contiene la «Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo»—, tras 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», subraya la necesidad de adoptar medidas urgentes para prevenir y combatir el terrorismo, entre las que destacan, colocándola en primera posición de la lista, la necesidad de: «Considerar la posibilidad de pasar a ser partes sin demora en los convenios y protocolos internacionales existentes de lucha contra el terrorismo y de aplicarlos, y *hacer todo lo posible para llegar a un acuerdo sobre un Convenio general sobre el terrorismo internacional y concertarlo*». Asamblea General de las Naciones Unidas, «Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo» (8 de septiembre de 2006) Doc. A/Res/60/288, párr. 1 y 2 [el énfasis es nuestro].

<sup>633</sup> BOULDEN, *op. cit.*, p. 569.

Unidos invadiera y ocupara Irak sin el consentimiento del Consejo<sup>634</sup>—, el Secretario General Kofi Annan estableció un panel de expertos, el *Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, al que encargó la tarea de «identificar las amenazas que afronta la comunidad internacional, evaluar la capacidad de las Naciones Unidas para responder ante estos desafíos y recomendar los cambios pertinentes para que la organización lidie con el mundo de hoy»<sup>635</sup>. Un año después, el Grupo designado por el Secretario emitió un informe<sup>636</sup>, titulado «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», en el que identificó los seis mayores desafíos a la seguridad mundial del siglo XXI —a saber: las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; los

---

<sup>634</sup> Para un análisis más detallado sobre la controvertida legalidad de la actuación de Estados Unidos y Reino Unido en la denominada guerra y ocupación de Irak, véase: SAUL, B. «The legality of the use of force against Iraq in 2003: did the coalition defend or defy the United Nations» (2003) 8 *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* 267-331; CASTILLO DAUDÍ, M. «La ocupación militar de Irak ante el Derecho internacional» (2003) 55 (1) *Revista Española de Derecho Internacional* 223-245; BERMEJO GARCÍA, R. «La guerra de Irak y el Derecho internacional humanitario» (2003) 208 *Boletín de Información* 23-38; HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M. «Irak y Afganistán: una comparación desde el Derecho internacional» (2008) 10 *Análisis del Real Instituto Elcano*; GUEVARA, E. «La guerra de Irak y los desafíos al Derecho internacional» (2003) 19 *Agenda Internacional* 43-67; GOYCOOLEA, L. «La intervención en Irak y el Derecho internacional: ¿un cambio de ripio o pavimentado?» (2003) 1 *Información pública* 181-221; DEL VALLE GÁLVEZ, J. A. y ACOSTA SÁNCHEZ, M. Á. «La crisis de Irak y el Derecho internacional» (2003) 3 *Ateneo: Revista Cultural del Ateneo de Cádiz* 37-43.

<sup>635</sup> Naciones Unidas, «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos—Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio», disponible en: [www.un.org/es/events/pastevents/a\\_more\\_secure\\_world/](http://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/). Más concretamente, la creación del Grupo obedece al propósito de recomendar «medidas claras y prácticas para asegurar una acción colectiva eficaz sobre la base de un riguroso análisis de las amenazas futuras a la paz y seguridad, una evaluación de la aportación que puede hacer la acción colectiva y una minuciosa evaluación de los métodos, instrumentos y mecanismos que existen, entre ellos los órganos principales de las Naciones Unidas». Asamblea General de las Naciones Unidas, «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos—Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio» (2 de diciembre de 2004) Doc. A/Res/59/565, Anexo II, párr. 2. Para un análisis en detalle del mandato y la estructura interna del Grupo de Alto Nivel, véase: BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍEZ, E. «‘Un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos’. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio» (enero de 2006) 10 *UNISCI Discussion Papers* 15-20. También: THAKUR, R. «A shared responsibility for a more secure world» (2005) 11 (3) *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 281-289; HANNAY, D. «‘A more secure world: our shared responsibility’—The Report of the High Level Panel on threats, challenges and change» en *Human and environmental security: an agenda for change* (Earthscan: Londres, 2013) 32-41.

<sup>636</sup> El informe está dividido en cuatro partes: en la primera, titulada «hacia un nuevo consenso en materia de seguridad», se analizan las distintas situaciones de 1945 y 2005, que justifican una nueva definición de los principios y valores de la Carta. La segunda parte está dedicada a «la seguridad colectiva y el desafío de la prevención». En la tercera parte se encuentra el tema central del informe, que trata la cuestión de «la seguridad colectiva y el uso de la fuerza». En la cuarta y última parte del informe se presentan diversas medidas para fortalecer las Naciones Unidas y hacerlas más eficaces para el siglo XXI. BERMEJO GARCÍA y LÓPEZ-JACOISTE DÍEZ, «‘Un mundo más seguro...», *op. cit.*, pp. 17-19.

conflictos entre Estados; la guerra y la violencia internas; la proliferación y el posible uso de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; *el terrorismo*; y la delincuencia organizada transnacional—, ofreciendo más de 100 recomendaciones para hacer frente a estas problemáticas<sup>637</sup>. En lo que nos concierne, el informe concluyó que *la organización de las Naciones Unidas no ha aprovechado de manera óptima los recursos de que disponen en la lucha contra el terrorismo*, recomendado el desarrollo de «una estrategia contra el terrorismo eficaz y basada en principios, que respete el Estado de Derecho y la observancia universal de los derechos humanos»<sup>638</sup>. El informe identificó, además, los elementos que debería comprender esta estrategia mundial antiterrorista, concretamente: «a) La disuasión, que procuraría remediar las causas del terrorismo o los factores que lo facilitan, entre otras cosas con medidas para promover los derechos sociales y políticos, el Estado de Derecho y la reforma democrática; poner fin a la ocupación y atender a las principales reivindicaciones políticas; luchar contra la delincuencia organizada; reducir la pobreza y el desempleo y evitar la desintegración de los Estados. (...)

b) Medidas para contrarrestar el extremismo y la intolerancia, entre otras cosas mediante la educación y la promoción del debate público. (...)

c) *El desarrollo de mejores instrumentos de cooperación mundial en la lucha contra el terrorismo, dentro de un marco jurídico que respete las libertades civiles y los derechos humanos, en particular en las esferas de la aplicación de la ley*; el intercambio de información confidencial, cuando sea posible; las medidas de interdicción, cuando corresponda y los controles financieros;

d) El fortalecimiento de la capacidad estatal para impedir las actividades de reclutamiento y las operaciones de los grupos terroristas;

e) El control de materiales peligrosos y la protección de la salud pública»<sup>639</sup>.

El informe lamentó la forma en que la capacidad de las Naciones Unidas para elaborar un estrategia antiterrorista amplia «se ha visto limitada por el hecho de que los Estados miembros no han podido aprobar un convenio sobre el terrorismo que incluya una definición»<sup>640</sup>, impidiendo a la organización ejercer su autoridad moral y proclamar, inequívocamente, «que el terrorismo no

---

<sup>637</sup> Naciones Unidas, «Un mundo más seguro...», *op. cit.*

<sup>638</sup> Asamblea General, «Un mundo más seguro...», Doc. A/Res/59/565, *op. cit.*, párr. 11.

<sup>639</sup> *Ibíd.*, párr. 148 [el énfasis es nuestro].

<sup>640</sup> *Ibíd.*, párr. 157.

es jamás una táctica aceptable, aún en defensa de la más noble de las causas»<sup>641</sup>; y subrayó la importancia de llegar a un acuerdo sobre la definición en la Asamblea<sup>642</sup>. Al parecer del Grupo, la resolución que se adopte debería incluir los siguientes elementos: «a) El reconocimiento en el Preámbulo de que el uso de la fuerza contra civiles por parte de un Estado está sujeto a las disposiciones de los Convenios de Ginebra y a otros instrumentos y que, en escala suficiente, constituye un crimen de guerra o de lesa humanidad;

b) La reiteración de que los actos comprendidos en los 12 convenios y convenciones anteriores contra el terrorismo constituyen actos de terrorismo y una declaración de que constituyen un delito con arreglo al Derecho internacional y la reiteración de que los Convenios y Protocolos de Ginebra prohíben el terrorismo en tiempo de conflicto armado;

c) Una referencia a las definiciones contenidas en el Convenio internacional de 1999 para la represión de la financiación del terrorismo y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad;

d) La siguiente descripción del terrorismo: ‘Cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo’<sup>643</sup>.

La definición propuesta por el Grupo, que se asemeja en gran medida a las definiciones contenidas en las convenciones sectoriales más recientes <sup>644</sup>, contiene un *elemento objetivo* —«cualquier acto (...) destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves»—; un *elemento subjetivo pasivo* —«a un civil o a un no combatiente»—; y un *elemento teleológico o volitivo mediato* —«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», aunque sin especificar que los

---

<sup>641</sup> *Ibíd.*

<sup>642</sup> «En vista de su singular legitimidad en lo que se refiere a cuestiones normativas». *Ibíd.*, párr. 163.

<sup>643</sup> *Ibíd.* párr. 164.

<sup>644</sup> El Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 1997, el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999, y el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear de 2005.

objetivos perseguidos sean de naturaleza ideológica o política. A su vez, el informe identificó las dos principales objeciones que han impedido el consenso<sup>645</sup> y concluyó que ninguna «tiene mérito suficiente para refutar la necesidad de complementar el estricto y claro marco normativo de las Naciones Unidas aplicable al uso de la fuerza por los Estados con un marco normativo del mismo peso aplicable al uso de la fuerza por actores no estatales. Todos deben condenar clara e inequívocamente los atentados dirigidos específicamente contra civiles y no combatientes inocentes»<sup>646</sup>.

El trabajo del Grupo dio paso a una serie de informes, discursos, acuerdos y resoluciones que culminaron con la adopción de la «Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo». El Secretario desempeñó un papel protagonista en el diseño los elementos clave contenidos en la Estrategia, mientras que la Asamblea facilitó la transformación del proyecto en acuerdo. Fruto de esta sinergia, el 8 de septiembre de 2006, la totalidad de los Estados de la Asamblea aprobaron la Estrategia global, un instrumento único que busca intensificar las iniciativas nacionales, regionales e internacionales de lucha contra el terrorismo<sup>647</sup>. Junto con condenar inequívocamente el terrorismo, por primera vez, se adoptó un enfoque estratégico y operativo común, y se tomaron medidas prácticas para combatirlo a nivel individual y colectivo. La Estrategia se desarrolla en torno a cuatro pilares fundamentales: I. Medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo; II. Medidas para prevenir y combatir el terrorismo; III. Medidas para desarrollar la capacidad de los Estados miembros para prevenir y combatir el terrorismo y fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas al respecto; y IV. Medidas para garantizar el respeto universal de los derechos humanos y del Estado de

---

<sup>645</sup> La primera es el argumento de que «cualquier definición debe incluir el caso de un Estado que use fuerzas armadas contra civiles», que el Grupo considera *poco convincente* por cuanto «el marco jurídico y normativo aplicable a las violaciones por parte de los Estados es mucho más sólido que en el caso de los actores no estatales». Así pues, parece que el Grupo se posiciona del lado de los Estados partidarios de excluir del ámbito de aplicación del régimen jurídico internacional antiterrorista las actividades de los agentes estatales, no solo situación de conflicto armado sino también en tiempo de paz, postura que no podemos compartir, por los motivos que expondremos en el capítulo 6. La segunda objeción es «que un pueblo bajo ocupación extranjera tiene derecho a resistirse y que una definición del terrorismo no debería derogar ese derecho», frente a lo cual el Grupo argumenta que «la ocupación de ninguna manera justifica el asesinato de civiles». Asamblea General, «Un mundo más seguro...», Doc. A/Res/59/565, *op. cit.*, párr. 160. Ambas cuestiones serán abordadas en detalle en el último capítulo de este trabajo. Véase: Capítulo 6, Epígrafe 6.2: Planteamiento de las principales cuestiones controvertidas que impiden el acuerdo sobre la definición de terrorismo en Derecho internacional.

<sup>646</sup> Asamblea General, «Un mundo más seguro...», Doc. A/Res/59/565, *op. cit.*, párr. 161.

<sup>647</sup> Naciones Unidas, Oficina de Lucha contra el Terrorismo, «UN global counter-terrorism strategy» disponible en: [www.un.org/counterterrorism/un-global-counter-terrorism-strategy](http://www.un.org/counterterrorism/un-global-counter-terrorism-strategy); ALCAIDE FERNÁNDEZ, «Terrorismo y Derecho internacional...», *op. cit.*, pp. 54-55.

derecho como pilar fundamental de la lucha contra el terrorismo. La Asamblea General revisa la Estrategia cada dos años, convirtiéndola en un documento vivo que se ajusta a las prioridades de los Estados miembros en materia de lucha contra el terrorismo<sup>648</sup>. Desde su adopción, la Estrategia se ha convertido en el elemento central alrededor del cual se coordina toda la acción de las Naciones Unidas en materia de terrorismo —aunque es cierto que su influencia sobre el comportamiento y las políticas de los Estados es todavía limitada<sup>649</sup>.

La implementación institucional de la Estrategia se encomendó inicialmente al *Equipo Especial sobre la ejecución de la lucha contra el*

---

<sup>648</sup> La sexta revisión de la Estrategia tuvo lugar el 26 de junio de 2018. La Asamblea examinó el Informe del Secretario General sobre la aplicación de la Estrategia durante los dos últimos años. La Asamblea aprobó por consenso la resolución 72/284, de 2 de julio de 2018, sobre la revisión de la Estrategia, en la que, entre otras cuestiones, se «exhorta a todos los Estados a que hagan todo lo posible por concertar un Convenio general sobre el terrorismo internacional». Asamblea General de las Naciones Unidas, «Actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Informe del Secretario General» (20 de abril de 2018) Doc. A/72/840; *Id.* «Examen de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo» (2 de julio de 2018) Doc. A/Res/72/284. El próximo examen tendrá lugar en junio/julio de 2020.

<sup>649</sup> BOULDEN, *op. cit.*, p. 569. A propósito de la implementación de la Estrategia global, véanse: ROSAND, E. y MILLAR, A. «Implementing the UN General Assembly's Global counter-terrorism strategy in the Asia-Pacific» (2007) 3 (3) *Asian Security* 181-203; ROSAND, E., MILLAR, A. e IPE, J. *Civil society and the UN Global counter-terrorism strategy: opportunities and challenges* (Center on Global Counterterrorism Cooperation: Washington DC, 2008); *Id.* *Implementing the UN General Assembly's Global counter-terrorism strategy in the Latin America and Caribbean region* (Center on Global Counterterrorism Cooperation: Washington DC, 2008); *Id.*, *Implementing the UN General Assembly's Global counter-terrorism strategy in Southern Africa* (Center on Global Counterterrorism Cooperation: Washington DC, 2008); ROSAND, E. *et al.*, *The UN Global counter-terrorism strategy and regional and subregional bodies: strengthening a critical partnership* (Center on Global Counterterrorism Cooperation: Washington DC, 2008); ROSAND, E. *From adoption to action: the UN's role in implementing its Global counter-terrorism strategy* (Center on Global Counterterrorism Cooperation: Washington DC, 2009); COCKAYNE, J., MILLAR, A. e IPE, J. *Implementing the UN General Assembly's Global counter-terrorism strategy in North Africa* (Center on Global Counterterrorism Cooperation: Washington DC, 2010); *Id.*, *Implementing the UN General Assembly's Global counter-terrorism strategy in West Africa* (Center on Global Counterterrorism Cooperation: Washington DC, 2010); LATIF, M. I. y KHAN, R. A. «United Nations Global counter-terrorism strategy: achievements and challenges» (2010) 30 (3-4) *Strategic Studies* 1-18; MILLAR, A. *et al.* *Blue Sky II: progress and opportunities in implementing the UN General Assembly's Global counter-terrorism strategy* (Center on Global Counterterrorism Cooperation: Washington DC, 2014); MILLAR, A. y CHOWDHURY FINK, M. *Blue Sky III: taking UN counter-terrorism efforts in the next decade from plans to action* (Center on Global Counterterrorism Cooperation: Washington DC, 2016); VILLEGAS DELGADO, C. A. «Naciones Unidas y su Estrategia Global contra el terrorismo. Una aproximación desde la perspectiva del Estado de Derecho y la legalidad internacional» en Orozco Torres, L. E., Téllez Carvajal, E. y Villegas Delgado, C. (Eds.) *Sociedad global, ciber (in) seguridad y terrorismo (s): retos y alternativas* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2019) 175-200.

*terrorismo*<sup>650</sup> y al *Centro de las Naciones Unidas contra el terrorismo*<sup>651</sup>. Aunque la responsabilidad principal de ejecutar la Estrategia recae sobre los Estados miembros, el Equipo Especial se ocupaba de prestarles el apoyo necesario para definir sus políticas antiterroristas, difundir el contenido de la Estrategia y proveer asistencia técnica rápida<sup>652</sup>. A su vez, desde su creación en 2011, el Centro se encarga de promover la cooperación internacional en materia de lucha contra el terrorismo y apoyar a los Estados en la ejecución de la Estrategia<sup>653</sup>.

A raíz de un informe del actual Secretario General Antonio Guterres acerca de la capacidad de la organización para asistir a los Estados en la implementación de la Estrategia<sup>654</sup>, la arquitectura descrita experimentó profundas transformaciones. El 23 de febrero de 2018, el Secretario firmó el «Pacto Mundial para la coordinación de la lucha contra el terrorismo»<sup>655</sup>, que reemplazó el acuerdo de coordinación del Equipo Especial. El Pacto Mundial y el Centro se trasladaron del Departamento de Asuntos Políticos a una nueva

---

<sup>650</sup> El Equipo Especial fue establecido por el Secretario General Kofi Annan en 2005 —siguiendo las recomendaciones del informe del Grupo—, y su institucionalización fue avalada por la Asamblea en 2006, a través de la adopción de la Estrategia, «a fin de asegurar la coordinación y la coherencia generales de las actividades del sistema de las Naciones Unidas de lucha contra el terrorismo». Asamblea General, «Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo», Doc. A/Res/60/288, *op. cit.*, pilar III, párr. 5. El Equipo Especial llegó a estar integrado por 38 entidades internacionales que, en virtud de su labor, participan en las actividades multilaterales de lucha contra el terrorismo. Cada entidad hace contribuciones coherentes con su propio mandato. Para más información sobre el Equipo Especial, véase: Naciones Unidas, «Equipo Especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo», disponible en: [www.un.org/victimsofterrorism/es/about/ctif](http://www.un.org/victimsofterrorism/es/about/ctif).

<sup>651</sup> Para un análisis detallado del mandato y la labor de estos organismos, véase: PORRET, M. «The role of the United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force and the United Nations Counter-Terrorism Centre» en SAUL, *Research handbook...*, *op. cit.*, pp. 572-573.

<sup>652</sup> En diciembre de 2009, el Equipo Especial se institucionalizó en el ámbito del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas. Asamblea General de las Naciones Unidas, «Institucionalización del Equipo Especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo» (14 de enero de 2010) Doc. A/Res/64/235.

<sup>653</sup> Cabe notar que la posibilidad de establecer un centro de estas características fue contemplada por la Asamblea en la propia Estrategia («podría estudiarse la cuestión de establecer un centro internacional de lucha contra el terrorismo»). Asamblea General, «Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo», Doc. A/Res/60/288, *op. cit.*, pilar II, párr. 9. Para más información, véase: Naciones Unidas, «Office of Counter-Terrorism. Background», disponible en: [www.un.org/counterterrorism/cct/background](http://www.un.org/counterterrorism/cct/background).

<sup>654</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Capacidad del sistema de Naciones Unidas de ayudar a los Estados miembros en la aplicación de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Informe del Secretario General» (3 de abril de 2017) Doc. A/71/858.

<sup>655</sup> El Pacto Mundial establece un conjunto de directrices que buscan mejorar la coordinación y a cohesión del sistema de las Naciones Unidas, con el objetivo de ayudar a los Estados miembros en la aplicación de la Estrategia global. Inicialmente, el Pacto fue suscrito por los responsables de las 36 entidades de las Naciones Unidas, la INTERPOL y la Organización Mundial de Aduanas y, en agosto de 2019, reunía a 42 entidades. Naciones Unidas, «Office of Counter-Terrorism. UN Global Counter-Terrorism Coordination Compact», disponible en: [www.un.org/counterterrorism/global-ct-compact](http://www.un.org/counterterrorism/global-ct-compact).

*Oficina de lucha contra el terrorismo*, liderada por un Secretario General Adjunto<sup>656</sup>. La Oficina tiene cinco funciones principales: 1. Liderar los mandatos encomendados por la Asamblea General al Secretario en materia de lucha contra el terrorismo, en todo el sistema de las Naciones Unidas; 2. Mejorar la coordinación y la coherencia entre las entidades del Pacto Mundial, para asegurar la aplicación equilibrada de los cuatro pilares de la Estrategia; 3. Fortalecer la prestación de asistencia de las Naciones Unidas a los Estados miembros para el desarrollo de su capacidad de lucha contra el terrorismo; 4. Mejorar la visibilidad, la promoción y la movilización de recursos para las actividades de las Naciones Unidas de lucha contra el terrorismo; y 5. Asegurar que se dé la debida prioridad a la lucha contra el terrorismo en todo el sistema de las Naciones Unidas y que la importante labor de prevención del extremismo violento esté firmemente arraigada en la Estrategia<sup>657</sup>.

### 2.3.3 La labor del Consejo de Seguridad hasta septiembre de 2001

El Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primordial, aunque no exclusiva<sup>658</sup>, de mantener la paz y la seguridad internacionales<sup>659</sup>. En el ejercicio de esta potestad, el Consejo tiene capacidad para dictar resoluciones que, sin llegar a ser fuente del Derecho internacional, son vinculantes para todos los

---

<sup>656</sup> La Oficina fue creada el 15 de junio de 2017 por medio de la resolución 71/291 de la Asamblea General. El 21 de dicho mes, el Sr. Vladimir Voronkov fue nombrado su primer Secretario General Adjunto. Asamblea General de las Naciones Unidas, «Refuerzo de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas de ayudar a los Estados miembros en la aplicación de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo» (15 de junio de 2017) Doc. A/Res/71/291.

<sup>657</sup> Para más información, véase: Naciones Unidas, «Office of Counter-Terrorism. About us», disponible en: [www.un.org/counterterrorism/about](http://www.un.org/counterterrorism/about).

<sup>658</sup> En efecto, como expresó la CIJ en su Opinión Consultiva sobre *ciertos gastos de las Naciones Unidas* «en virtud del artículo 24, el Consejo de Seguridad tenía en esta materia una responsabilidad 'primordial', pero no exclusiva. La Carta indicaba muy claramente que también la Asamblea General debía ocuparse de los asuntos relativos a la paz y la seguridad internacionales». CIJ, *Ciertos gastos de las Naciones Unidas* (párrafo 2 del artículo 17 de la Carta), Opinión Consultiva de 20 de julio de 1962, p. 84.

<sup>659</sup> El artículo 24.1 de la Carta dispone «A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad». Por su parte, el artículo 39 prevé «El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá que medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales». Carta de las Naciones Unidas, *op. cit.*, artículos 24.1 y 39.



Estados y, por tanto, producen efectos jurídicos inmediatos<sup>660</sup>. Además, en caso de conflicto, las resoluciones del Consejo prevalecen sobre las obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro acuerdo internacional<sup>661</sup>. Como apunta Perrin de Brichambaut, el Consejo es un «órgano político que produce consecuencias jurídicas»<sup>662</sup>, que vendrán determinadas por los términos de las resoluciones, los debates y negociaciones en torno a las mismas, las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas invocadas y demás circunstancias que rodeen a su adopción<sup>663</sup>. Las resoluciones del Consejo también pueden servir para interpretar la Carta<sup>664</sup>, evidenciar la existencia de principios generales del Derecho<sup>665</sup>, o reflejar la formación de *opinio iuris*, siempre y cuando su objeto no esté restringido a un caso específico<sup>666</sup>.

Hasta 2001, el tratamiento genérico de la cuestión del terrorismo quedó circunscrito, en gran medida, al ámbito de la Asamblea General —síntoma de la dicotomía estructural existente entre la Asamblea y el Consejo en lo relativo al reparto de competencias<sup>667</sup>. Ello no obstante, a partir de la década de 1980, el Consejo comenzó a identificar algunos incidentes específicos, y tipos de

---

<sup>660</sup> «Los miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta». *Ibíd.*, artículo 25.

<sup>661</sup> *Ibíd.*, artículo 103. En este sentido, BOU FRANCH y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La inclusión del terrorismo...*, *op. cit.*, p. 29.

<sup>662</sup> PERRIN DE BRICHAMBAUT, M. «The role of the United Nations Security Council in the international legal system» en Byers, M. (Ed.) *The role of international law in international politics* (Oxford University Press: Oxford, 2001) p. 268.

<sup>663</sup> CIJ, *Consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia (África sudoccidental), no obstante lo dispuesto en la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad*, Opinión Consultiva de 21 de junio de 1971.

<sup>664</sup> NOLTE, G. «The limits of the Security Council's powers and its functions in the international legal system: some reflections» en BYERS, *The role of...*, *op. cit.*, 315-324.

<sup>665</sup> HULSROJ, P. «The legal function of the Security Council» (2002) 1 *Chinese Journal of International Law* 59-93, p. 70.

<sup>666</sup> PERRIN DE BRICHAMBAUT, *op. cit.*, p. 273. De hecho, las resoluciones unánimes del Consejo pueden tener «gran relevancia para la formación de *opinio iuris*. TPIY, *Prosecutor v. Tadić* (Decision on the Defence Appeal of Jurisdiction) ICTY-94-1-AR72 (2 de octubre de 1995) párr. 133. Por ello, como sostiene Saul «the Council's repeated reference to terrorism over time may, therefore, be of normative significance to the development of that concept in customary law». SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 215. Ahora bien, la falta de representatividad que caracteriza al Consejo exigiría, en todo caso, probar una mayor aceptación de la norma o, cuanto menos, un mayor consentimiento. NOLTE, *op. cit.*, p. 325.

<sup>667</sup> En este sentido, las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad antes de los ataques del 11-S contra Estados Unidos no contienen medidas generales contra el terrorismo, ni tratan de definir este fenómeno. SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, pp. 213-214; KOSKENNIEMI, M. «The police in the temple: order, justice and the UN: a dialectical view» (1995) 6 (3) *European Journal of International Law* 325-348, p. 336; VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 84-85.

violencia perpetrados por y contra diversos actores, como «terroristas»<sup>668</sup>. Pese a la falta de consistencia en la designación de estos actos y sujetos, el análisis deductivo de las resoluciones del Consejo puede ayudarnos a identificar algunos de los elementos definitorios del terrorismo en el campo del Derecho internacional. En lo que sigue, sintetizaremos algunas de las resoluciones que conforman la práctica antiterrorista del Consejo previa al 11-S, siguiendo un orden cronológico, que sin embargo se verá alterado por el tratamiento conjunto de resoluciones relativas a una misma región geográfica. Como veremos, el Consejo fue reacio a identificar los actos de terrorismo como amenazas a la paz y la seguridad internacionales hasta los años 90 —hecho que obedeció más a la política de bloques que a la ausencia de amenazas terroristas<sup>669</sup>. Solo a partir del fin de la Guerra Fría, comenzaron a proliferar las medidas vinculantes adoptadas por el Consejo en el marco del Capítulo VII<sup>670</sup> y, entre ellas, medidas de lucha contra el terrorismo de muy diversa índole<sup>671</sup>.

La primera resolución del Consejo que emplea el término «terrorismo» es la 579 (1985), adoptada el 18 de diciembre, en respuesta a una serie de incidentes que habían tenido lugar durante el año precedente<sup>672</sup>. Tras expresar su profunda perturbación «por la frecuencia de los casos de secuestros y toma

---

<sup>668</sup> Esta forma de abordar el terrorismo se asemeja, por tanto, a la aproximación convencional fragmentaria o sectorial que será analizada en el capítulo 3.

<sup>669</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 216. Más concretamente, el recurso abusivo al derecho de veto de sus miembros permanentes, impidió al Consejo asumir su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales. BOU FRANCH y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La inclusión del terrorismo...*, *op. cit.*, p. 29. Ni siquiera los ataques terroristas más atroces de la época, como el atentado de los Juegos Olímpicos de Múnich de 1972, o el secuestro de una aeronave de Air France desviada a Entebbe en 1976, provocaron reacción alguna por parte del Consejo. Con relación a la acción del Consejo en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, véanse: *Id.*, «El poder y el Derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad» en Fernández de Casadevante Romaní, C. y Quel López, F. J. (Coords.) *Las Naciones Unidas y el Derecho internacional* (Ariel: Madrid, 1997) 40-68; BOU FRANCH, V. «Acción e inacción del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» en Apolinar Rojas, P. *et al.* (Coord.) *El Derecho internacional en tiempos de globalización* (Tomo 2, Universidad de los Andes: Mérida (Venezuela), 2006) pp. 151- 226.

<sup>670</sup> Entre las que destaca el espectacular desarrollo de medidas adoptadas conforme al artículo 41 de la Carta, es decir, medidas de sanción que no implican el recurso a la fuerza armada. BOU FRANCH y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La inclusión del terrorismo...*, *op. cit.*, p. 31; ALCAIDE FERNÁNDEZ, «Terrorismo y Derecho internacional...», *op. cit.*, p. 43.

<sup>671</sup> A propósito del tratamiento de las actividades terroristas por el Consejo, véase: SAUL, B. «Definition of 'terrorism' in the UN Security Council: 1985–2004» (2005) 4 (1) *Chinese Journal of International Law* 141-166.

<sup>672</sup> Incluyendo el secuestro de varios aviones en junio y en noviembre, de la embarcación Achille Lauro por el Frente para la Liberación de Palestina en el mes de octubre, y de 21 soldados finlandeses de las tropas de las Naciones Unidas por milicianos del Ejército del Sur del Líbano en junio.

de rehenes,»<sup>673</sup>, el Consejo condenó inequívocamente «todos los actos de secuestro y toma de rehenes»<sup>674</sup> e instó a los Estados a desarrollar la cooperación internacional «para la formación y adopción de medidas eficaces que se ajusten a las normas de Derecho internacional, a fin de facilitar la prevención, el enjuiciamiento y el castigo de todos los actos de secuestro y toma de rehenes como manifestaciones de *terrorismo internacional*»<sup>675</sup>. Calificación que, de forma genérica, se reiteraría en la resolución 638 (1989), adoptada a raíz del secuestro de varios observadores militares de la Naciones Unidas en el Líbano<sup>676</sup>.

Dicho mismo año, a través de la resolución 635 (1989), el Consejo destacó «las repercusiones de los *actos de terrorismo* sobre la seguridad internacional» y mostró preocupación ante «la facilidad con la que se pueden utilizar en *actos*

---

<sup>673</sup> «Varios de los cuales han sido de duración prolongada y han entrañado la pérdida de vidas» Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Secuestro y toma de rehenes» (18 de diciembre de 1985) Doc. S/Res/579(1985), Preámbulo.

<sup>674</sup> *Ibíd.*, párr. 1.

<sup>675</sup> *Ibíd.*, párr. 5 [el énfasis es nuestro].

<sup>676</sup> Cabe notar que ambas categorizaciones se realizan «*de forma genérica y sin precisiones* con respecto a los motivos, de tal forma que cualquier acto de secuestro y de toma de rehenes, independientemente de que se haga por motivos políticos, económicos o puramente personales; ni respecto a los sujetos pasivos víctimas de tales actos (...); ni, en fin, respecto al contexto de la situación (...) —conflicto armado o no». VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 88 [el énfasis es nuestro]; también: SAUL, *Defining terrorism in international law, op. cit.*, p. 217. A su vez, el Preámbulo de la resolución 638 (1989) recuerda que «la toma de rehenes y los secuestros son delitos que preocupan profundamente a todos los Estados y constituyen serias violaciones del Derecho internacional humanitario», dando a entender que dichos actos constituyen, simultáneamente, crímenes de guerra y actos de terrorismo. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Toma de rehenes y secuestro» (31 de julio de 1989) Doc. S/Res/638(1989), párr. 6 y Preámbulo. Algunos años después, en la resolución 1502 (2003) —relativa a la protección del personal de las Naciones Unidas, el personal asociado y el personal humanitario en zonas de conflicto—, el Consejo expresaría «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 aprehensión ilícitas, a que se ven cada vez más expuestos quienes participan en operaciones humanitarias». En lo que aquí nos interesa, resulta significativo que la resolución no incluya los actos de terrorismo entre las formas de violencia cometidas contra el personal de Naciones Unidas en el marco de conflicto armado. Como apunta Saul, «this may suggest that by 2003, the Council had retreated from categorizing the hostage-taking of UN personnel (...) as terrorism, instead invoking more established legal categories under humanitarian, human rights, and refugee law». En efecto, la propia resolución destaca «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». Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Protección del personal de las Naciones Unidas, el personal asociado y el personal humanitario en las zonas de conflicto» (26 de agosto de 2003) Doc. S/Res/1502(2003), párr. 1 [el énfasis es nuestro] y Preámbulo; SAUL, *Defining terrorism in international law, op. cit.*, p. 219.

de terrorismo explosivos plásticos o en láminas, con escaso riesgo de detección»<sup>677</sup>.

#### A. Líbano

El Consejo se refirió al terrorismo en una serie de declaraciones presidenciales referidas a los sucesivos asesinatos políticos cometidos en el Líbano. La primera de ellas data de 1989, cuando el Presidente del Consejo condenó el asesinato del Presidente libanés Rene Muawad, calificándolo como un «acto de terrorismo cobarde y criminal»<sup>678</sup>. Dieciséis años más tarde, el 14 de febrero de 2005, nuevamente mediante declaración de su Presidente, el Consejo condenaba inequívocamente «el atentado terrorista perpetrado en Beirut (Líbano) el 14 de febrero de 2005, en el que perdió la vida el ex Primer Ministro del Líbano, Rafiq Hariri, entre otras personas, y resultaron heridas de gravedad docenas de personas, entre ellas el ex Ministro Basil Fleihan»<sup>679</sup>. Y de nuevo en 2005, en el mes de junio, el Consejo condenaba «los recientes atentados terroristas cometidos en el Líbano, en particular el horrendo asesinato del antiguo dirigente del Partido Comunista George Hawi»<sup>680</sup>.

---

<sup>677</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Colocación de marcas en los explosivos plásticos o en láminas, a efectos de su detección» (14 de junio de 1989) Doc. S/Res/635(1989), Preámbulo [el énfasis es nuestro]. Aunque la resolución no hace referencia a ningún incidente concreto, su adopción fue motivada por el ataque a una aeronave civil, derribada sobre el desierto del Sáhara por una bomba que había en el equipaje, matando a más de 400 personas. SUNGA, L. *The emerging system of international criminal law* (Kluwer: La Haya, 1997) pp. 197-198.

<sup>678</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Nota del Presidente del Consejo de Seguridad» (22 de noviembre de 1989) Doc. S/20988 [el énfasis es nuestro].

<sup>679</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad» (15 de febrero de 2005) Doc. S/PRST/2005/4. Como veremos en el capítulo 6, el 13 de diciembre de 2005, el gobierno del Líbano solicitó a las Naciones Unidas que estableciera «un tribunal de carácter internacional» para enjuiciar a todos los responsables de dicho atentado. El TEL, operativo desde el 10 de junio de 2007, se convertiría, así, en el primer tribunal internacional creado específicamente para enjuiciar un atentado acto de terrorismo. Véase: Capítulo 6, Epígrafe 6.2: Planteamiento de las principales cuestiones controvertidas que impiden el acuerdo sobre la definición de terrorismo en Derecho internacional. A propósito del establecimiento de este Tribunal, véase: MÉGRET, F. «A Special Tribunal for Lebanon: the UN Security Council and the emancipation of international criminal justice» (2008) 21 (2) *Leiden Journal of International Law* 485-512.

<sup>680</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad» (22 de junio de 2005) Doc. S/PRST/2005/26.

## B. Irak

El siguiente contexto en el que el Consejo de Seguridad abordó la cuestión del terrorismo fue con relación a varios conflictos bélicos que involucraron a Irak. Tras la Guerra del Golfo de 1990-1991, el Consejo adoptó la resolución 687 (1991), en el marco del Capítulo VII, que contiene las condiciones impuestas al gobierno de Sadam Husein, derrotado en la guerra, por la cesación de fuego permanente. Entre otras muchas consideraciones, el Consejo: «Exige a Irak que informe al Consejo que no cometerá ni apoyará ningún *acto de terrorismo internacional* ni permitirá que funcione en su territorio ninguna organización orientada hacia la realización de tales actos, y que condene inequívocamente y renuncie a todos los actos, métodos y prácticas propios del terrorismo»<sup>681</sup>. Cabe notar que el Consejo no designa qué actos del gobierno iraquí podrían ser constitutivos de terrorismo —toda vez que la invasión de Kuwait, detonante del conflicto, constituye un ejemplo clásico de acto de agresión<sup>682</sup>. A pesar de ello, en lo que aquí nos ocupa, la resolución resulta relevante tanto por su carácter vinculante como por reconocer, de forma expresa, la posibilidad de que los Estados cometan y apoyen actos de terrorismo<sup>683</sup>.

Y sin embargo, tras la invasión y ocupación de Irak en 2003, el Consejo dejó, muy significativamente, de hacer referencia al «terrorismo de Estado», concentrando su atención en terrorismo cometido por sujetos privados<sup>684</sup>. Por ejemplo, la resolución 1511 (2003), «condena inequívocamente los atentados terroristas con bombas perpetrados contra la Embajada de Jordania el 7 de agosto de 2003, la sede de las Naciones Unidas en Bagdad el 19 de agosto de 2003, la mezquita del Imam Ali de Najaf el 29 de agosto de 2003 y la Embajada de Turquía el 14 de octubre de 2003, así como el asesinato de un diplomático español el 9 de octubre de 2003 y el asesinato de la Dra. Akila al-Hashimi, fallecida el 25 de septiembre de 2003, y subraya que los responsables deben ser sometidos a la justicia»<sup>685</sup>, y «exhorta a los Estados miembros a que impidan el

---

<sup>681</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Irak-Kuwait» (3 de abril de 1991) Doc. S/Res/687(1991) [el énfasis es nuestro].

<sup>682</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law*, op. cit., p. 222; VACAS FERNÁNDEZ, op. cit., p. 90. Véase también: PAUST, J. J. «Suing Saddam: private remedies for war crimes and hostage-taking» (1990) 31 *Vanderbilt Journal of International Law* 351-380.

<sup>683</sup> Ahora bien, como apunta Saul: «it is doubtful whether this description adds something to the legal framework of State's obligations, since the law on the use of force, non-intervention, and State responsibility for transboundary harm by non-State already governs international violence by, or supported by, States». SAUL, *Defining terrorism in international law*, op. cit., p. 223.

<sup>684</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law*, op. cit., p. 224; VACAS FERNÁNDEZ, op. cit., p. 90.

<sup>685</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La situación entre Irak y Kuwait» (16 de octubre de 2003) Doc. S/Res/1511(2003), párr. 18.

tránsito hacia el Irak de terroristas, armas destinadas a los terroristas y financiación que les sirva de apoyo»<sup>686</sup>. A su vez, la resolución autoriza a una fuerza multinacional «a que tome todas las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en el Irak»<sup>687</sup>.

A través de la resolución 1546 (2004), el Consejo reafirmó la autorización de la fuerza multinacional y le asignó labores específicas de *prevención y disuasión del terrorismo*<sup>688</sup>. Fue la primera resolución en la que el Consejo autorizó el uso de la fuerza para combatir el terrorismo de forma expresa —pese a lo cual, no se definió este término, otorgando a la fuerza multinacional discrecionalidad plena para determinar su significado y, con ello, las instancias en que procedía recurrir a la fuerza<sup>689</sup>. La resolución 1637 (2005) extendió, nuevamente, el mandato de la fuerza multinacional, hasta finales de 2006<sup>690</sup>, en respuesta a una solicitud previa del gobierno iraquí<sup>691</sup>, en la que se dejaba constancia de la amenaza presentada por «fuerzas terroristas que incluyen grupos que reclutan elementos extranjeros para llevar a cabo *ataques y acciones terroristas* desesperados en su intento de desestabilizar el progreso político y

---

<sup>686</sup> *Ibíd.*, párr. 19.

<sup>687</sup> *Ibíd.*, párr. 13.

<sup>688</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La situación entre Irak y Kuwait» (8 de junio de 2004) Doc. S/Res/1546(2004), párr. 9.

<sup>689</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 224. Para VACAS FERNÁNDEZ, ésta es «una de las consecuencias más relevantes de la ausencia de definición internacional de terrorismo —la descentralización de su definición—; lo cual conlleva irremediamente inseguridad jurídica por falta de certeza y deja la puerta abierta a una gran discrecionalidad, sino a la arbitrariedad, con todo lo que ello conlleva». VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 91.

<sup>690</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La situación relativa a Irak» (8 de noviembre de 2005) Doc. S/Res/1637(2005), párr. 1.

<sup>691</sup> A propósito, véase: LE MON, C. «Legality of a request by the Interim Iraqi government for the continued presence of United States Military Forces» (2004) 135 *ASIL Working Paper*.

económico del Irak»<sup>692</sup>. La resolución 1790 (2007) prorrogó el mandato de la fuerza multinacional una última vez, hasta el 31 de diciembre de 2008<sup>693</sup>.

Más recientemente, a través de las resoluciones 2170 (2014) y 2178 (2014), el Consejo expresaba su preocupación ante el control de algunas zonas de Irak y Siria por parte del EIIL y Jabhat al-Nusra (asociada a Al-Qaeda), que ocasiona «devastadoras consecuencias para la población civil»<sup>694</sup>, y ante «la grave y creciente amenaza que plantean los *combatientes terroristas extranjeros*»<sup>695</sup>. Un año después, en 2015, el Consejo calificaba al EIIL como «una amenaza

---

<sup>692</sup> *Ibíd.*, Anexo I [el énfasis es nuestro]. Ahora bien, en el contexto iraquí, es difícil precisar qué actividades constituyen terrorismo: tras la invasión estadounidense, una amalgama de grupos armados irregulares se opuso a la ocupación extranjera, algunos de los cuales podrían merecer la calificación de combatientes de conformidad con el DIH —como fuerzas irregulares de resistencia a la ocupación o bien como ciudadanos que participan en una *levée en masse*. KAPLAN, F. «This is not terrorism» *The Guardian* (3 de abril de 2003), disponible en: [www.theguardian.com/world/2003/apr/03/iraq.comment](http://www.theguardian.com/world/2003/apr/03/iraq.comment); SAUL, *Defining terrorism in international law*, op. cit., p. 225. Esta confusión queda patente en el Preámbulo de la resolución 1637 (2005), que tras alentar «al Gobierno del Irak a entablar contactos con quienes renuncien a la violencia y promover un clima político propicio para la reconciliación nacional» (guardándose de calificar dicha violencia como terrorista); reafirma «que no debe permitirse que los actos de terrorismo perturben la transición política y económica del Irak»; y continúa afirmando la importancia de que «todas las fuerzas que promueven el mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en el Irak actúen de conformidad con el Derecho internacional, incluidas las obligaciones contraídas en virtud del Derecho internacional humanitario», conjunto de normas que, como sabemos, se aplica exclusivamente en el marco de los conflictos armados. Consejo de Seguridad, «La situación relativa a Irak», Doc. S/Res/1637(2005), *op cit.*, Preámbulo.

<sup>693</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La situación relativa a Irak» (18 de diciembre de 2007) Doc. S/Res/1790(2007).

<sup>694</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (15 de agosto de 2014) Doc. S/Res/2170(2014), Preámbulo.

<sup>695</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (24 de septiembre de 2014) Doc. S/Res/2178(2014), Preámbulo [el énfasis es nuestro]. La resolución reconoce, asimismo, que «para hacer frente a la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros es necesario abordar de manera integral los factores subyacentes, lo que incluye prevenir la radicalización que conduce al terrorismo, frenar el reclutamiento, dificultar los viajes de combatientes terroristas extranjeros, obstaculizar el apoyo financiero a los combatientes terroristas extranjeros, contrarrestar el extremismo violento, que puede conducir al terrorismo, combatir la incitación a cometer actos de terrorismo motivados por el extremismo o la intolerancia, promover la tolerancia política y religiosa, el desarrollo económico y la cohesión social y la inclusividad, poner fin y dar solución a los conflictos armados, y facilitar la reintegración y rehabilitación». La amenaza planteada por el fenómeno de los combatientes terroristas en los últimos años será abordada más abajo.

mundial sin precedentes para la paz y la seguridad internacionales»<sup>696</sup> y exhortaba a los Estados miembros con capacidad para hacerlo a adoptar «*todas las medidas necesarias, de conformidad con el Derecho internacional, (...) sobre el territorio que se encuentra bajo el control del EIIL*», redoblando y coordinando sus esfuerzos para prevenir y reprimir los actos terroristas cometidos éste y otros grupos terroristas designados por el Consejo<sup>697</sup>. Y ya en 2017, el Consejo solicitó al Secretario General el establecimiento de un equipo de investigación para apoyar los esfuerzos de las autoridades iraquíes encaminados a exigir cuentas al EIIL, mediante la recopilación, conservación y almacenamiento de pruebas de actos de la organización terrorista «que puedan constituir *crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio*»<sup>698</sup>.

### C. Libia

Por medio de la resolución 731 (1992), el Consejo condenó «la destrucción de la aeronave del vuelo 103 de Pan Am y del vuelo 772 de la compañía Union de Transports Aériens con la consiguiente pérdida de cientos de vidas» y mostró su profunda preocupación «por la persistencia en todo el mundo de *actos de terrorismo internacional* en todas sus formas, incluidos aquellos en que hay *Estados directa o indirectamente involucrados*»<sup>699</sup>. A su vez, el Consejo deploró la falta de cooperación del gobierno libio a la hora de determinar la

---

<sup>696</sup> En atención a «su ideología extremista violenta, sus actos terroristas, sus ataques constantes, flagrantes, sistemáticos y generalizados dirigidos contra la población civil, sus abusos de los derechos humanos y violaciones del Derecho internacional humanitario, en particular los impulsados por motivos religiosos o étnicos, sus actos de erradicación del patrimonio cultural y de tráfico de bienes culturales, y también por su control de partes y recursos naturales importantes en todo Irak y Siria, y su reclutamiento y adiestramiento de combatientes terroristas extranjeros cuya amenaza afecta a todas las regiones y Estados Miembros, incluso a los que están alejados de las zonas de conflicto». Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (20 de noviembre de 2015) Doc. S/Res/2249(2015), Preámbulo.

<sup>697</sup> Citando expresamente al Frente Al-Nusra y a «todas las demás personas, grupos, empresas y entidades asociados con Al-Qaeda». *Ibíd.*, párr. 5.

<sup>698</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (21 de septiembre de 2017) Doc. S/Res/2379(2017) [el énfasis es nuestro].

<sup>699</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista» (21 de enero de 1992) Doc. S/Res/731(1992), párr. 1 y Preámbulo [el énfasis es nuestro]. El atentado terrorista contra el vuelo 103 de Pan Am es, como sabemos, uno de los cinco casos de estudio que utilizamos en esta tesis para evaluar la viabilidad de perseguir los actos de terrorismo por las vías de justicia penal propuestas en las partes segunda y tercera. Véase: Capítulo 1, Epígrafe 1.4, Apartado 1.4.2 El atentado de Lockerbie (1988). Para un análisis detallado de la actuación del Consejo en este asunto, véase: REMIRO BROTONS, «Terrorismo, mantenimiento de la paz...», *op. cit.*, pp. 130-137.



responsabilidad por los actos terroristas<sup>700</sup>, y exhortó al mismo a proporcionar, de forma inmediata, «una respuesta completa y efectiva» a las peticiones cursadas por los gobiernos estadounidense y británico<sup>701</sup>.

La falta de cooperación del gobierno de Muamar el Gadafi llevó al Consejo a adoptar una nueva resolución, la 748 (1992), instándolo «a comprometerse definitivamente a poner fin a todas las formas de acción terrorista y a toda la asistencia a grupos terroristas y a demostrar prontamente, mediante actos concretos, su renuncia al terrorismo»<sup>702</sup>. No solo eso, por primera vez con relación al terrorismo<sup>703</sup>, el Consejo impuso a Libia medidas de sanción en el marco del Capítulo VII, entre las que se incluyeron: la prohibición de las comunicaciones aéreas; la prohibición de suministrarle armas y otros materiales conexos; y la reducción del número y categoría del personal de las misiones diplomáticas y consulares<sup>704</sup>. Tras dilatadas negociaciones, en el año 1998, el gobierno libio accedió poner a disposición de las autoridades holandesas a los presuntos terroristas, y el Consejo correspondió suspendiendo las sanciones<sup>705</sup>. Y finalmente en 2003, Libia aceptó oficialmente su responsabilidad, ofreció compensación a las víctimas y se comprometió a renunciar al terrorismo y a cooperar, tras lo cual el Consejo procedió a levantar las sanciones de forma definitiva<sup>706</sup>.

---

<sup>700</sup> Consejo de Seguridad, «Jamahiriya Árabe...», Doc. S/Res/731(1992), *op. cit.* párr. 2.

<sup>701</sup> *Ibid.*, párr. 3. Así, aún sin incorporar una definición, la resolución evidencia que el Consejo considera los ataques violentos contra la aviación civil como manifestaciones del terrorismo y que éste asume la posibilidad de que los agentes estatales se involucren directa o indirectamente en los actos de terrorismo. A propósito, véase: BYMAN, D. *Deadly connections: States that sponsor terrorism* (Cambridge University Press: Cambridge, 2005).

<sup>702</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista» (31 de marzo de 1992) Doc. S/Res/748(1992), párr. 1. Como ya hiciera en la resolución 687 (1991) relativa a Irak, el Consejo vuelve a dejar clara la posibilidad de la existencia del «terrorismo de Estado», en esta ocasión con relación a Libia.

<sup>703</sup> REMIRO BROTONS, «Terrorismo, mantenimiento de la paz...», *op. cit.*, p. 131.

<sup>704</sup> Consejo de Seguridad, «Jamahiriya Árabe...», Doc. S/Res/748(1992), *op. cit.*, párr. 3-6. La resolución 883 (1993) extendió las sanciones al bloqueo de fondos u otros recursos financieros propiedad o bajo el control directo del gobierno o cualquier empresa libia (a excepción de «los fondos u otros recursos financieros derivados de la venta o el suministro de petróleo»). Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista» (11 de noviembre de 1993) Doc. S/Res/883(1993), párr. 3 y 4. Para un análisis detallado de las sanciones impuestas a Libia, véase: BOU FRANCH y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La inclusión del terrorismo...*, *op. cit.*, p. 32. También: COLLINS, S. D. «Dissuading State support of terrorism: strikes or sanctions? (An analysis of dissuasion measures employed against Libya)» (2004) 27 (1) *Studies in Conflict & Terrorism* 1-18.

<sup>705</sup> Quedando plasmado dicho acuerdo en la resolución 1192 (1998). Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La cuestión de Lockerbie» (27 de agosto de 1998) Doc. S/Res/1192(1998).

<sup>706</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La cuestión de Lockerbie» (12 de septiembre de 2003) Doc. S/Res/1506(2003). En este sentido, véase: AMIRAH FERNÁNDEZ, H. «La rehabilitación de Libia: más allá de Lockerbie» (2003) 30 *Boletín Elcano* 1-5.

Desde la caída del régimen de Gadafi en 2011, la situación política en Libia ha ido degradándose, resultando en la fragmentación del poder <sup>707</sup>. La inestabilidad política de la región ha propiciado la aparición de grupos terroristas y bandas que se dedican a la delincuencia organizada transnacional (tales como el tráfico de personas, de armas, de drogas, de medicamentos y de falsificaciones)<sup>708</sup>, suscitando, una vez más, la preocupación del Consejo<sup>709</sup>.

#### D. Sudán

Un segundo supuesto en el que el Consejo adoptó medidas encaminadas a exigir el sometimiento a juicio de individuos acusados de cometer actos de terrorismo fue con relación a la tentativa de asesinar al Presidente egipcio Hosni Mubarak, ocurrida en Addis Abeba (Etiopía) el 26 de junio de 1995<sup>710</sup>. A través de las resoluciones 1044 y 1054 (1996), el Consejo proclamó que «la supresión de los actos de terrorismo internacional, incluidos aquéllos en los que están involucrados los Estados, es un elemento *indispensable* para el mantenimiento

---

<sup>707</sup> El fracaso del plan de transición para generar estabilidad desencadenó un conflicto armado interno de baja intensidad que se mantiene latente. Para un análisis pormenorizado de la situación, véase: RODRÍGUEZ, B. «El conflicto político Libio y el conflicto armado interno» (11 de octubre de 2006) 26 *Análisis GESI*, disponible en: [www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-conflicto-pol%C3%ADtico-libio-y-el-conflicto-armado-interno](http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-conflicto-pol%C3%ADtico-libio-y-el-conflicto-armado-interno).

<sup>708</sup> «Libia, una ‘amenaza gravísima’ para Europa por la presencia de grupos terroristas y tráfico ilícitos, según un experto» *Europa Press* (21 de septiembre de 2017), disponible en: [www.europapress.es/andalucia/malaga-00356/noticia-libia-amenaza-gravisima-europa-presencia-grupos-terroristas-traficos-ilicitos-experto-20170921142938.html](http://www.europapress.es/andalucia/malaga-00356/noticia-libia-amenaza-gravisima-europa-presencia-grupos-terroristas-traficos-ilicitos-experto-20170921142938.html). A propósito de la actividad yihadista en Libia, véanse: ECHEVERRÍA, J. «La difícil estabilización de Libia» (2013) 45 *Documento de opinión del IEEE*, disponible en: [www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2013/DIEEEO45-2013\\_EstabilizacionLibia\\_C.Echeverria.pdf](http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO45-2013_EstabilizacionLibia_C.Echeverria.pdf); JORDÁN ENAMORADO, J. *et al.*, «Ansar al-Sharia y la inquietante evolución del yihadismo en Libia» (2014) 145 *Documento de opinión del IEEE*, disponible en: [www.digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/41174/yihadismo-Libia.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/41174/yihadismo-Libia.pdf?sequence=1&isAllowed=y); REINARES NESTARES, F. «Libia en la estrategia del Estado Islámico: ¿qué implicaciones para el norte de África y el sur de Europa?» (2015) 12 *Comentario Elcano*, disponible en: [www.files.ethz.ch/isn/188681/Comentario-Reinares-Libia-en-la-estrategia-del-Estado-Islamico-implicaciones-norte-Africa-sur-Europa.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/188681/Comentario-Reinares-Libia-en-la-estrategia-del-Estado-Islamico-implicaciones-norte-Africa-sur-Europa.pdf); JORDÁN ENAMORADO, J. y BUENO FERNÁNDEZ, A. «Análisis estratégico del Dáesh en Libia» (2015) 23 (16) *Análisis GESI*, disponible en: [www.ugr.es/~gesi/analisis/23-2015.pdf](http://www.ugr.es/~gesi/analisis/23-2015.pdf); SÁNCHEZ HERRÁEZ, P. «Libia: ¿El modelo de conflicto del siglo XXI?» (2019) 15 *bie3: Boletín IEEE* 7-22.

<sup>709</sup> En su resolución 2214 (2015), el Consejo expresaba grave preocupación por el EIIL, «los grupos que le han jurado lealtad, (...) y todas las demás personas, grupos, empresas y entidades asociados con Al-Qaeda que operan en Libia, y por las consecuencias negativas de su presencia, ideología extremista violenta y acciones en la estabilidad de Libia, los países vecinos y la región». Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Situación en Libia» (27 de marzo de 2015) Doc. S/Res/2214(2015), Preámbulo.

<sup>710</sup> Para un análisis detallado de la actuación del Consejo en este asunto, véase: REMIRO BROTÓNS, «Terrorismo, mantenimiento de la paz...», *op. cit.*, pp. 137-140.

de la paz y la seguridad internacionales»<sup>711</sup>. La resolución 1044 (1996) condenó el ataque<sup>712</sup>; deploró profundamente «la violación manifiesta de la soberanía y la integridad de Etiopía y el intento de perturbar la paz y la seguridad de ese país y de la región en su conjunto»<sup>713</sup>; e instó al gobierno de Sudán a atender sin dilación la petición de extraditar a los tres sospechosos para su enjuiciamiento —formulada por la Organización para la Unidad Africana (OUA)— y a desistir de actuar en cualesquiera formas «que ayuden a las actividades de los terroristas, las apoyen y las faciliten, así como de brindar refugio y asilo a elementos terroristas»<sup>714</sup>. La falta de cooperación de las autoridades sudanesas llevó al Consejo imponer sanciones diplomáticas contra este país<sup>715</sup>.

La gestión de la crisis por el Consejo se vio interrumpida en 1998, después de que Estados Unidos bombardeara una planta química en Sudán, por sospechar que ésta estaba vinculada al grupo terrorista liderado por Osama bin Laden y se usaba para producir armas, si bien posteriormente se descubrió que se trataba de una instalación de medicamentos asociada al programa de las Naciones Unidas de ayuda a África<sup>716</sup>. El gobierno de Sudán calificó el ataque como un acto de agresión, pese a lo cual, poco después, expulsó a Bin Laden.

---

<sup>711</sup> Por tanto, nuevamente en este contexto, el Consejo reconoce la posibilidad de que los Estados cometan y apoyen actos de terrorismo. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Sobre la tentativa de asesinato del Presidente de la República Árabe de Egipto» (31 de enero de 1996) Doc. S/Res/1044(1996), Preámbulo; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Sobre medidas para asegurar que se extradite a Etiopía a los tres sospechosos refugiados en el Sudán y perseguidos por la justicia en relación con la tentativa de asesinato del Presidente de la República Árabe de Egipto ocurrida en Addis Abeba» (26 de abril de 1996) Doc. S/Res/1054(1996), Preámbulo [el énfasis es nuestro].

<sup>712</sup> Consejo de Seguridad, «Sobre la tentativa...», Doc. S/Res/1044(1996), *op. cit.*, párr. 1.

<sup>713</sup> *Ibid.*, párr. 2.

<sup>714</sup> *Ibid.*, párr. 4. En torno al impacto del terrorismo en este país, véase: O'BALLANCE, E. *Sudan, civil war and terrorism, 1956-99* (Springer: Berlín, 2000).

<sup>715</sup> En concreto: la reducción del número y categoría del personal de las misiones diplomáticas y consulares, y la restricción de la entrada y tránsito de integrantes del gobierno y las fuerzas armadas sudanesas a otros Estados. Consejo de Seguridad, «Sobre medidas para asegurar que se extradite...», Doc. S/Res/1054(1996), *op. cit.*, párr. 3. Por medio de la resolución 1070 (1996) el Consejo reiteró sus exigencias al gobierno de Sudán y amplió el régimen de sanciones, que pasó a incluir la prohibición de las comunicaciones aéreas. En concreto, el Consejo decretó que todos los Estados debían negar «permiso para despegar de sus territorios, aterrizar en ellos o sobrevolarlos a las aeronaves que estén registradas en el Sudán o que sean propiedad de Sudan Airways». Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Sobre el gobierno de Sudán» (16 de agosto de 1996) Doc. S/Res/1070 (1996), párr. 3.

<sup>716</sup> BOU FRANCH y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La inclusión del terrorismo...*, *op. cit.*, pp. 34-35; SAUL, *Defining terrorism in International Law*, *op. cit.*, p. 228-229; REMIRO BROTONS, «Terrorismo, mantenimiento de la paz...», *op. cit.*, pp. 138-139. Para un análisis de la decisión de la administración estadounidense de atacar Sudán desde la óptica del Derecho internacional, véanse: WEDGWOOD, R. «Responding to terrorism: the strikes against Bin Laden» (1999) 24 (2) *Yale Journal of International Law* 559-576; CAMPBELL, L. M. «Defending against terrorism: a legal analysis of the decision to strike Sudan and Afghanistan» (2000) 74 (3) *Tulane Law Review* 1067-1096.

Finalmente, en atención a las solicitudes de la OUA, Egipto y Etiopía, el Consejo levantó las sanciones contra Sudán en 2001<sup>717</sup>.

#### E. Kosovo

El Consejo se refiere al terrorismo en varias resoluciones dictadas con relación a la situación en Kosovo. La resolución 1160 (1998), de 31 de marzo, condena «el uso de una fuerza excesiva por las fuerzas policiales serbias contra civiles y manifestantes pacíficos en Kosovo, así como todos los *actos de terrorismo* del Ejército de Liberación de Kosovo o de cualquier otro grupo o persona y todo el apoyo externo a las *actividades terroristas* en Kosovo, incluidas la financiación, la provisión de armas y el adiestramiento»<sup>718</sup>. Como podemos apreciar, el Consejo diferencia los actos de las fuerzas policiales, que caracteriza como usos excesivos de la fuerza, de las actividades de los grupos no gubernamentales, éstas sí, identificadas como actos de terrorismo. Esta distinción desaparecerá un año más tarde, concretamente en la resolución 1244 (1999), en la que el Consejo condenó «todos los actos de violencia contra la población de Kosovo, así como los actos terroristas *de todas las partes*»<sup>719</sup>.

#### F. Kenia y Tanzania

Mediante la resolución 1189 (1998), el Consejo condenó «los actos indiscriminados y atroces de terrorismo internacional perpetrados el 7 de agosto de 1998 en Nairobi (Kenia) y Dar es-Salaam (Tanzania)»<sup>720</sup>. Aunque esta resolución no contiene una definición de terrorismo, sí identifica algunos

---

<sup>717</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Sobre la resolución del Consejo de Seguridad 1054 (1996) de 26 de abril de 1996» (28 de septiembre de 2001) Doc. S/Res/1372(2001).

<sup>718</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Situación en Kosovo» (31 de marzo de 1998) Doc. S/Res/1160(1998), Preámbulo [el énfasis es nuestro]. Ese mismo año, las resoluciones 1199 (1998) y 1203 (1998), de 23 de septiembre y 24 de octubre, reafirmaron la condena de «los actos de terrorismo para conseguir objetivos políticos por cualquier grupo o individuo, y todo apoyo exterior a estas actividades en Kosovo, incluido el suministro de armas y el adiestramiento para actividades terroristas en Kosovo». Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Situación en Kosovo» (23 de septiembre de 1998) Doc. S/Res/1199(1998), Preámbulo; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Situación en Kosovo» (24 de octubre de 1998) Doc. S/Res/1203(1998), Preámbulo.

<sup>719</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La situación humanitaria en Kosovo (República Federativa de Yugoslavia)» (10 de junio de 1999) Doc. S/Res/1244(1999), Preámbulo. Al parecer de VACAS FERNÁNDEZ, el asunto de Kosovo constituye un claro ejemplo de «la arbitrariedad a la que conduce una excesiva discrecionalidad propiciada por la ausencia de definiciones que a todos obliguen». VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 94.

<sup>720</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La supresión de los actos de terrorismo internacional» (13 de agosto de 1998) Doc. S/Res/1189(1998).

elementos definatorios, describiendo los actos como «indiscriminados y atroces» y, por primera vez en una resolución del Consejo de Seguridad, como «criminales»<sup>721</sup>.

### G. Afganistán

A través de las resoluciones 1193 (1998) y 1214 (1998), adoptadas poco después de los atentados de Nairobi y Dar es-Salaam, el Consejo exigió que los talibanes y el resto de las facciones implicadas en el conflicto afgano se abstuvieran de dar santuario y adiestramiento a terroristas internacionales y sus organizaciones, instándolas a cooperar con los esfuerzos encaminados a enjuiciar a los inculpados de actos de terrorismo<sup>722</sup>.

Un año después, por medio de la resolución 1267 (1999), el Consejo acusó expresamente a los talibanes de proporcionar refugio a Osama bin Laden y permitir que éste y sus asociados —señalados por Estados Unidos como los responsables de la colocación de las bombas en sus embajadas de Kenia y Tanzania—, dirigieran «una red de campamentos de adiestramiento de terroristas en territorio controlado por los talibanes» y utilizaran Afganistán «como base para patrocinar operaciones terroristas internacionales»<sup>723</sup>; y les exigió que entregaran a Bin Laden a las autoridades competentes de algún país en que pudiera ser enjuiciado<sup>724</sup>. Además, el Consejo adoptó varias medidas de sanción, a saber, un embargo aéreo limitado y la congelación de los fondos y recursos financieros de los talibanes<sup>725</sup>; y estableció, de conformidad con el artículo 28 de su Reglamento provisional, un Comité, integrado por los quince miembros del Consejo, al que encargó la labor de supervisar el cumplimiento de las sanciones impuestas<sup>726</sup>.

---

<sup>721</sup> *Ibid.*, Preámbulo. Además, como veremos más adelante, esta resolución constituyó el germen de la estrategia global de actuación contra el terrorismo impulsada por el Consejo a partir de 2001.

<sup>722</sup> Entre ellas: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La situación Afganistán» (28 de agosto de 1998) Doc. S/Res/1193(1998), párr. 7; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La situación Afganistán» (8 de diciembre de 1998) Doc. S/Res/1214(1998), párr. 13.

<sup>723</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La situación Afganistán» (15 de octubre de 1999) Doc. S/Res/1267(1999), Preámbulo.

<sup>724</sup> *Ibid.*, párr. 2.

<sup>725</sup> *Ibid.*, párr. 4.

<sup>726</sup> *Ibid.*, párr. 6. Para más información sobre los procedimientos relativos a congelación, decomiso y confiscación de bienes destinados a prevenir la financiación de actividades terroristas, véase: ONUDD, *Manual de respuestas de la justicia penal al terrorismo* (Naciones Unidas: Nueva York, 2009) p. 45.

Este Comité mantiene una lista, conocida como «Lista consolidada», que incluye a todas las personas y entidades sujetas a las sanciones impuestas por el Consejo<sup>727</sup>. Tal y como veremos más abajo, el mandato del Comité establecido por la resolución 1267 (1999) ha sido modificado por diversas resoluciones posteriores<sup>728</sup>. Con el paso del tiempo, las sanciones han pasado a ser selectivas de congelación de activos, prohibición de viajar y embargo de armas contra las personas y entidades designadas<sup>729</sup>.

La falta de cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 1276 (1999) motivó que el Consejo ampliara su régimen de sanciones contra los talibanes en la resolución 1333 (2000), que pasó a incluir: la prohibición de suministro de todo tipo de armas y materiales militares, la prohibición de asesoramiento o capacitación militar, la reducción de las relaciones diplomáticas, la clausura de las oficinas talibanes y de *Ariana Afghan Airlines* en el exterior, y la congelación de los fondos y otros activos financieros de Bin Laden y las

---

<sup>727</sup> La incorporación de todas las personas y entidades a una Lista consolidada única busca facilitar la aplicación de las medidas, pero no implica, como veremos enseguida, que éstas figuren en la Lista con arreglo a un único régimen, ni que se utilicen los mismos criterios para incluirlas en la ella. La Lista consolidada actualizada puede consultarse en: Naciones Unidas, «Lista consolidada del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas», disponible en: [www.un.org/securitycouncil/es/content/un-sc-consolidated-list#composition%20list](http://www.un.org/securitycouncil/es/content/un-sc-consolidated-list#composition%20list). El 14 de enero de 2020, la Lista consolidada incluía 709 personas físicas y 300 entidades.

<sup>728</sup> Véanse las siguientes resoluciones del Consejo de Seguridad: 1333 (2000), 1390 (2002), 1452 (2002), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1988 (2011), 1989 (2011), 2170 (2014), 2178 (2014), 2199 (2015) y 2253 (2015). En 2011, el Consejo aprobó las resoluciones 1988 (2011) y 1989 (2011), en virtud de las cuales se separaron las sanciones adoptadas contra personas y entidades asociadas a Al-Qaeda (que continuaron siendo supervisadas por el Comité, que en lo sucesivo pasó a denominarse Comité de sanciones contra Al-Qaeda); de las sanciones contra las personas y entidades asociadas a los talibanes que constituyeran una amenaza para la paz, la estabilidad y la seguridad de Afganistán (que a partir de entonces serían supervisadas por un nuevo Comité). Mediante la resolución 2253 (2015), el Consejo amplió los criterios de inclusión en la Lista para abarcar, asimismo, a las personas y entidades asociadas al EIIL. Más recientemente, la resolución 2368 (2017) reafirmó la congelación de activos, la prohibición de viajar y el embargo de armas que afecta a todas las personas y entidades de la Lista y agregó ocho nombres a la misma.

<sup>729</sup> Hasta 2002, las resoluciones en cuestión tenían las características de otros regímenes de sanciones «tradicionales» cuyo objeto era ejercer presión en las élites de ciertos Estados a fin de que modificaran su comportamiento o adoptaran determinadas medidas. Posteriormente, el ámbito de aplicación de las sanciones se amplió para incluir a personas y entidades vinculadas a grupos terroristas. En líneas generales, estas últimas exigen que los Estados apliquen tres tipos de medidas contra las personas y entidades designadas: la congelación de todos los activos de propiedad de esas personas y entidades —solo con algunas excepciones (y en determinadas condiciones) instituidas en virtud de la resolución 1452 (2002), cuando los bienes son necesarios para sufragar gastos básicos—; un embargo de armas en virtud del cual no se suministrarán, venderán ni transferirán armas o municiones a personas o entidades incluidas en la Lista; y la prohibición de viajar. ONUDD, *El marco jurídico universal contra el terrorismo* (Naciones Unidas: Viena, 2018) p. 11. Para más información sobre los antecedentes y la evolución del Comité y de las sanciones, véase: Naciones Unidas, «Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) relativas al EIIL (Dáesh), Al-Qaeda y las personas, grupos, empresas y entidades asociadas», disponible en: [www.un.org/securitycouncil/es/sanctions/1267](http://www.un.org/securitycouncil/es/sanctions/1267).

personas y entidades a éste asociadas indicadas por el Comité<sup>730</sup>. La resolución 1390 (2002), adoptada tras la caída del régimen talibán, intensificó, todavía más, las sanciones, extendiéndolas fuera del territorio afgano y focalizándolas en las actividades de Bin Laden, la red Al-Qaeda y sus asociados<sup>731</sup>.

#### *2.3.4 La labor del Consejo de Seguridad tras los ataques del 11 de septiembre de 2001*

Los atentados del 11-S marcaron una nueva línea de actuación del Consejo de Seguridad en materia de lucha contra el terrorismo<sup>732</sup>, caracterizada por un cambio cualitativo. A partir de este momento, «el Consejo, abandonando la decisión-reacción frente a un supuesto específico, emprendió el camino del ejercicio de funciones de naturaleza legislativa al imponer a los Estados miembros de la organización una serie de obligaciones en materia de terrorismo»<sup>733</sup>. En efecto, el Consejo modificó el alcance y la naturaleza de sus decisiones, adoptando medidas vinculantes, cuasi-legislativas, contra el terrorismo en general, es decir, sin relación con incidentes específicos, e ilimitadas en el tiempo<sup>734</sup>. De esta forma, el Consejo se ha convertido en «cuasi legislador y/o cuasi tribunal internacional», al menos en materia de terrorismo,

---

<sup>730</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La situación Afganistán» (19 de diciembre de 2000) Doc. S/Res/1333(2000), párr. 5-8.

<sup>731</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La situación Afganistán» (24 de enero de 2002) Doc. S/Res/1390(2002).

<sup>732</sup> ALCAIDE FERNÁNDEZ, «Terrorismo y Derecho internacional...», *op. cit.*, p. 46.

<sup>733</sup> CANO LINARES, M. A. «La labor del Consejo de Seguridad en la lucha contra el terrorismo: tres vías de actuación y la necesidad de coordinación de los diferentes Comités implicados» en Jiménez García, F. y Cuerda Riezu, A. (Ed.) *Nuevos desafíos del Derecho penal internacional. Terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales* (Tecnos: Madrid, 2009) 123-146, pp. 125-126.

<sup>734</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, pp. 214 y 233-250.

sin que ello estuviera previsto en la Carta ni resulte acorde con el equilibrio competencial entre los órganos principales de las Naciones Unidas<sup>735</sup>.

Aunque el cambio drástico se produjo a partir de 2001, el Consejo comenzó a desarrollar una política global de respuesta al terrorismo en agosto de 1998, a raíz de los mencionados ataques contra las embajadas de Estados Unidos en Nairobi y Dar es-Salaam<sup>736</sup>. A través de la ya citada resolución 1189 (1998), punto de partida de esta nueva estrategia, el Consejo se mostró convencido 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>737</sup>. Desde entonces, todos los años se ha incluido en la agenda del Consejo un tema dedicado a la lucha global contra el terrorismo<sup>738</sup>. No solo es, desde la adopción de la resolución 1189 (1998), el Consejo no ha dejado de reafirmar, insistentemente, «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 que sea su

---

<sup>735</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 86. Para un análisis crítico de los nuevos poderes desplegados por el Consejo, véanse: ROSAND, E. «The Security Council as global legislator: ultra vires or ultra innovative» (2004) 28 *Fordham International Law Journal* 542-590; ABI-SAAB, G. «The Security Council as legislator and as executive in its fight against terrorism and against proliferation of weapons of mass destruction: the question of legitimacy» en Wolfrum, R. y Röben, V. (Eds.) *Legitimacy in international law* (Springer: Berlín, 2008) 109-130; HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M. «The legislative role of the Security Council in its fight against terrorism: legal, political and practical limits» (2008) 57 (2) *International & Comparative Law Quarterly* 333-359; TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S. «La dudosa competencia del Consejo de Seguridad para adoptar algunas medidas decididas a partir de 1990» (2011) 4 *Anuario Colombiano de Derecho Internacional* 15-45; *Id.*, «La expansión de las funciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: problemas y posibles soluciones» (2012) 12 *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 365-406.

<sup>736</sup> BOU FRANCH y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La inclusión del terrorismo...*, *op. cit.*, p. 39.

<sup>737</sup> Consejo de Seguridad, «La supresión de los actos de terrorismo internacional», Doc. S/Res/1189(1998), *op. cit.*, Preámbulo.

<sup>738</sup> En 1998, el tema se denominó «La supresión de actos de terrorismo internacional»: resolución 1189 (1998). En 1999, «La adopción de medidas destinadas a eliminar el terrorismo internacional»: resolución 1267 (1999). A partir de 2001, el título fue «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por los actos de terrorismo» —suprimiéndose, por tanto, la calificación de «internacional»—: resoluciones 1368 (2001), 1373 (2001), 1438 (2002), 1440 (2002), 1450 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1465 (2003), 1516 (2003), 1526 (2004), 1530 (2004), 1535 (2004) y 1566 (2004). Y, desde 2005, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por los actos terroristas»: resoluciones 1611 (2005), 1617 (2005), 1618 (2005), 1735 (2006), 1787 (2007), 1805 (2008), 1822 (2008), 1904 (2009), 1963 (2010), 1988 (2011), 1989 (2011), 2083 (2012), 2084 (2012), 2129 (2013), 2133 (2014), 2160 (2014), 2161 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2199 (2015), 2249 (2015), 2253 (2015), 2255 (2015), 2309 (2016), 2322 (2016), 2341 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017), 2395 (2017), 2396 (2017), 2462 (2019) y 2501 (2019).



motivación y cuandoquiera, dondequiera y por quienquiera que sean cometidos»<sup>739</sup>.

La resolución 1269 (1999) refleja, con mayor claridad, la estrategia antiterrorista del Consejo anterior al 11-S, el cual se muestra decidido a complementar y apoyar la labor que, como hemos visto, venía desarrollando la Asamblea desde hacía años. En primer lugar, el Consejo «hace un llamamiento a todos los Estados para que apliquen plenamente las convenciones internacionales contra el terrorismo en las que son partes, alienta a todos los Estados a considerar con carácter prioritario la posibilidad de adherirse a aquéllas en las que no lo son y alienta también a que se aprueben con rapidez las convenciones pendientes»<sup>740</sup>. En segundo lugar, el Consejo «destaca la función vital que desempeñan las Naciones Unidas en el fortalecimiento de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y pone de relieve la importancia de una mayor coordinación entre los Estados y las organizaciones internacionales y regionales»<sup>741</sup>.

En tercer lugar, el Consejo hace un llamamiento a todos los Estados para que, en el contexto de la cooperación y coordinación contra el terrorismo, «adopten medidas apropiadas para: 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 actos terroristas; 3. Denegar refugio a quienes planifiquen, financien o cometan actos terroristas, velando por que sean detenidos y procesados o extraditados; 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; 5. Intercambiar información, de conformidad con el Derecho

---

<sup>739</sup> Véase, por ejemplo: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (28 de marzo de 2019) Doc. S/Res/2462(2019), Preámbulo. Cabe notar que, con el paso de los años, el Consejo ha pasado a considerar que no solo el terrorismo internacional, sino todas las formas y manifestaciones del terrorismo, constituyen «una de las amenazas *más graves* para la paz y la seguridad internacionales».

<sup>740</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La adopción de medidas destinadas a eliminar el terrorismo internacional» (19 de octubre de 1999) Doc. S/Res/1269(1999), párr. 2.

<sup>741</sup> *Ibíd.*, párr. 3.

internacional y nacional, y cooperen en asuntos administrativos y judiciales a fin de prevenir la comisión de actos terroristas»<sup>742</sup>.

Junto a ello, la resolución admite expresamente la posibilidad de que los Estados participen en actividades terroristas<sup>743</sup>, y subraya la importancia de ubicar 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 DIH y de los derechos humanos»<sup>744</sup>.

#### A. Las resoluciones 1368 (2001) y 1373 (2001)

En el momento en que se produjeron los ataques terroristas del 11-S contra varios objetivos en Estados Unidos, el régimen de sanciones impuesto a los talibanes a través de la resolución 1267 (1999) y ampliado mediante la resolución 1333 (2000), seguía vigente. A raíz de los atentados que tuvieron lugar en Nueva York, Washington D.C. y Pensilvania, la política contra el terrorismo del Consejo se intensificó y amplió, volviéndose mucho más incisiva<sup>745</sup>.

Al día siguiente, el Consejo adoptó de urgencia la resolución 1368 (2001)<sup>746</sup>. Varios elementos de su contenido merecen nuestra atención. En primer lugar, el Preámbulo de la resolución reconoce «el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas»<sup>747</sup>, y sin embargo no establece, en ningún lugar, que Estados Unidos pueda

---

<sup>742</sup> *Ibíd.*, párr. 4.

<sup>743</sup> «La represión de los actos de terrorismo internacional, *incluidos aquellos en los que están implicados los Estados*, es una contribución esencial al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» *Ibíd.*, Preámbulo.

<sup>744</sup> *Ibíd.*

<sup>745</sup> BOU FRANCH y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La inclusión del terrorismo...*, *op. cit.*, p. 39. En el mismo sentido: SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, pp. 214 y 233-250; VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 86.

<sup>746</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por los actos de terrorismo» (12 de septiembre de 2001) Doc. S/Res/1368(2001).

<sup>747</sup> *Ibíd.* Preámbulo.

ejercitar este derecho en respuesta a los ataques<sup>748</sup>. No solo eso, tras condenar «en los términos más enérgicos» los ataques del 11-S, el párrafo operativo 1 los califica como «una amenaza para la paz y la seguridad internaciones»<sup>749</sup>, pero no como un ataque armado que pudiera justificar la legítima defensa en el marco del artículo 51 de la Carta<sup>750</sup>. Conviene destacar, al efecto, que el Consejo adoptó la resolución 1368 (2001) cuando todavía no se disponía de pruebas sobre la autoría de los ataques —desconociéndose, por tanto, si los hechos eran atribuibles a un Estado o a una organización terrorista<sup>751</sup>. En definitiva, la resolución resulta notablemente ambigua y algo contradictoria<sup>752</sup>, muestra de la ambivalencia experimentada por los Estados a la hora de calificar los sucesos<sup>753</sup>.

Existen, en lo que respecta a la calificación de los ataques y el tipo de respuesta demandada por los mismos, dos enfoques en conflicto: «the first characterization is that these events constitute a criminal enterprise calling for a ‘law enforcement’ approach in the sense of criminal prosecution and repression of the individual perpetrators. The other characterization is that they are ‘acts of

---

<sup>748</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, pp. 233-234; MÉGRET, F. «War? Legal semantics and the move to violence» (2002) 51 *European Journal of International Law* 361-399, p. 374. A propósito del uso de la fuerza frente al terrorismo, véanse, por ejemplo: RAMÓN CHORNET, *Terrorismo y respuesta de fuerza...*, *op. cit.*; BERMEJO GARCÍA, R. «Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional» (1999) 15 *Anuario Español de Derecho Internacional* 3-70; BYERS, M. «Terrorism, the use of force and international law after September 11» (2002) 51 (2) *International and Comparative Law Quarterly* 401-414; TAMS, C. J. «The use of force against terrorists» (2009) 20 (2) *European Journal of International Law* 359-397.

<sup>749</sup> Consejo de Seguridad, «Sobre las amenazas...», Doc. S/Res/1368(2001), *op. cit.*, párr. 1.

<sup>750</sup> El artículo 51 de la Carta dispone «Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales». Carta de las Naciones Unidas, *op. cit.*, artículo 51 [el énfasis es nuestro]. Para un análisis en profundidad sobre la legítima defensa y sus requisitos, véase: SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I. «Una cara oscura del Derecho internacional: Legítima defensa y terrorismo internacional» (2002) 1 *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* 271-299; PANIAGUA REDONDO, R. y PONS RAFORLS, F. X. «El sistema de seguridad colectiva, el terrorismo internacional y la legítima defensa» (2001) 4 *Agenda ONU: Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas* 9-56.

<sup>751</sup> BOU FRANCH y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La inclusión del terrorismo...*, *op. cit.*, p. 42. De hecho, como apunta Saul «nothing in the resolution attributed responsibility to any individuals or entities, which would have been necessary for the Council to endorse the right of self-defence». SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 234; en el mismo sentido: ABI-SAAB, «The proper role...», *op. cit.*, 309.

<sup>752</sup> CASSESE, A. «Terrorism is also disrupting some crucial legal categories of International Law» (2001) 12 (5) *European Journal of International Law* 993-1001, p. 996.

<sup>753</sup> Como sostiene RAMÓN CHORNET «la cuestión a elucidar es, por tanto, cómo calificar ese ataque, es decir, si se trata de una declaración de guerra —como ha interpretado EEUU—, o bien un ataque terrorista, si bien uno particularmente grave». RAMON CHORNET, C. «La lucha contra el terrorismo internacional después del 11 de septiembre de 2001» (2001) 53 *Revista Española de Derecho Internacional* 273-288, p. 277.

war', bringing into play the law of war, with both its branches the *ius ad bellum* and *ius in bello*»<sup>754</sup>. Como ha mantenido Ramón Chornet, y compartimos, pese a las ya comentadas dificultades que plantea la categoría jurídica «terrorismo», ésta sigue siendo válida para enjuiciar los hechos del 11-S y debe ser reafirmada como la calificación normativa adecuada por parte de las Naciones Unidas<sup>755</sup>.

En el párrafo operativo 5, el Consejo se muestra dispuesto «a tomar todas las medidas que sean necesarias para responder a los ataques terroristas (...) con arreglo a las funciones que le incumben en virtud de la Carta»<sup>756</sup>. En otras palabras, el Consejo se declara preparado para autorizar acciones militares y de otro tipo, en caso de considerarse necesario<sup>757</sup>. Y sin embargo, una vez más<sup>758</sup>, el Consejo se mostró incapaz de liderar una respuesta institucional represiva contra los actos de terrorismo, abdicando sus responsabilidades en favor de la respuesta unilateral y defensiva del Estado víctima, y perdiendo la oportunidad de gestionar, colectivamente, los objetivos y la duración de ésta<sup>759</sup>. Podría sostenerse, en fin, que al abstenerse de ejercer su responsabilidad cuando se ha

---

<sup>754</sup> ABI-SAAB, «The proper role...», *op. cit.*, 307.

<sup>755</sup> Y continúa «es cierto que ahora, más claramente que nunca, se advierte hasta qué punto el terrorismo internacional constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales y, por consiguiente, se considera justificado que se pongan en marcha los mecanismos que tratan de asegurar ese objetivo primario, si bien siempre dentro de la estricta legalidad internacional. *Pero hablamos de terrorismo, no de guerra*». RAMÓN CHORNET, «La lucha contra el terrorismo...», *op. cit.*, pp. 277-278 [el énfasis es nuestro].

<sup>756</sup> Consejo de Seguridad, «Sobre las amenazas...», Doc. S/Res/1368(2001), *op. cit.*, párr. 5.

<sup>757</sup> El Consejo parece oscilar, aquí, entre el deseo de tomar el asunto en sus propias manos o resignarse a una respuesta unilateral de Estados Unidos, circunstancia que contribuye, todavía más, a la ambigüedad de la resolución. CASSESE, «Terrorism is also disrupting...», *op. cit.*, p. 996.

<sup>758</sup> Como hemos visto, la gestión del Consejo de la crisis de Sudán se vio interrumpida cuando, el 20 de agosto de 1998, la Casa Blanca decidió bombardear, «en legítima defensa», una fábrica de medicamentos y vacunas en las afueras de Jartum y disparar, desde sus submarinos situados en el Mar Rojo y el Mar Árabe, contra un campo de adiestramiento militar en Afganistán. Según la administración Clinton, ambos objetivos estaban vinculados a Osama bin Laden y sus aliados.

<sup>759</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 234. Como sostienen BOU FRANCH y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ «el hecho de que a partir de la resolución 1386 (2001), el Consejo de Seguridad comenzase a adoptar medidas sobre la situación en Afganistán, 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». BOU FRANCH y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La inclusión del terrorismo...*, *op. cit.*, p. 38.

considerado el recurso a la fuerza, el Consejo ha propiciado la «desnaturalización» de la legítima defensa<sup>760</sup>.

El 28 de septiembre del mismo año, con el punto de mira puesto ya no solo en los ataques del 11-S, sino en combatir todos los actos de terrorismo a nivel global, el Consejo adoptó la resolución 1373 (2001), con una estructura y contenido más extensos y complejos<sup>761</sup>. El Preámbulo de la resolución reitera la calificación de los ataques terroristas como «una amenaza a la paz y la seguridad internacionales»<sup>762</sup> y reafirma «el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva»<sup>763</sup>.

Además, como elemento central, el Consejo impone a los Estados dos paquetes de medidas obligatorias, en el ámbito específico del Capítulo VII. Las primeras están encaminadas a redoblar esfuerzos en la prevención y represión de la financiación de los actos de terrorismo<sup>764</sup>. Las segundas buscan hacer

---

<sup>760</sup> Más reciente, el Consejo se ha mostrado «excesivamente condescendiente con el uso de la fuerza en Siria e Irak. En efecto, la ‘espiral’ de la acción del Consejo de Seguridad ha llegado a un punto álgido con la aparición del EIIL (Dáesh), frente al que el Consejo, por ejemplo, ha llegado a exhortar a los Estados a que adopten ‘todas las medidas necesarias’ (eso sí, sin situarse en el capítulo VII de la Carta, y ‘de conformidad con el Derecho internacional’) en el territorio sirio e iraquí que se encuentra bajo control del EIIL. ALCAIDE FERNÁNDEZ, , «Terrorismo y Derecho internacional...», *op. cit.*, p. 63.

<sup>761</sup> Para un análisis detallado del contenido de la amplia gama de medidas introducida por esta resolución, véase: ROSAND, E. «Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee and the fight against terrorism» (2003) 97 (2) *American Journal of International Law* 333-341; GEHR, W. «Le Comité contre le terrorisme et la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité» (2003) *Actualité et Droit International*; MCNAMARA, T. «Security Council resolutions, particularly resolution 1373 (2001)» en *Combating international terrorism: the contribution of the United Nations—Proceedings of Symposium held at Vienna International Centre, Austria, 3-4 June 2002* (Naciones Unidas: Nueva York, 2003) 42-45; BIANCHI, A. «Security Council’s anti-terror resolutions and their implementation by Member States» (2006) 4 (5) *Journal of International Criminal Justice* 1044-1073.

<sup>762</sup> Consejo de Seguridad, «Amenazas a la paz...», Doc. S/Res/1373(2001), *op. cit.*, Preámbulo.

<sup>763</sup> *Ibid.*

<sup>764</sup> En persecución de este fin, el Consejo exige a todos los Estados que: «a) Prevengan y repriman la financiación de todo acto de terrorismo; b) Tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en su territorio con la intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para perpetrar actos de terrorismo; c) Congelen 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; de las entidades de propiedad o bajo el control, directos o indirectos de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas y entidades o bajo sus órdenes, incluidos los fondos obtenidos o derivados de los bienes de propiedad o bajo el control directo o indirecto de esas personas y de otras personas y entidades asociadas con ellos; d) 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, directa o indirectamente, a disposición de las personas que cometan o intenten cometer actos de terrorismo o faciliten su comisión o participen en ella, de las entidades de propiedad o bajo el control directo o indirecto de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas o bajo sus órdenes». *Ibid.*, párr. 1.

efectiva la responsabilidad de las personas o entidades que participen en la comisión de actos de terrorismo, exhortando a todos los Estados a que: «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 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; f) Se proporcionen recíprocamente el máximo nivel de asistencia en lo que se refiere a las investigaciones o 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; g) Impidan la circulación de terroristas o de grupos 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>765</sup>.

En tercer lugar, la resolución invita a los Estados que implementen una serie de recomendaciones, en este caso no vinculantes, destinadas a fortalecer la

---

<sup>765</sup> *Ibíd.*, párr. 2.

cooperación internacional en materia de lucha contra el terrorismo<sup>766</sup>. Para supervisar la aplicación de las medidas, la resolución 1373 (2001) estableció un *Comité contra el Terrorismo* integrado por todos los miembros del Consejo<sup>767</sup>.

El 7 de octubre de 2001, tras un tiempo de prudencial de espera —el «suficiente para establecer una apariencia verosímil de relación causa-efecto entre los graves atentados, Osama bin Laden y su liderazgo de Al-Qaeda y el régimen talibán como soporte físico de esta organización terrorista»<sup>768</sup>—, fuerzas estadounidenses y británicas iniciaron una campaña de bombardeos aéreos en Afganistán. Este fue el comienzo de la operación militar antiterrorista inicialmente bautizada como «Justicia Infinita», que pronto se convertiría en «Libertad Duradera». Al margen de determinar si ha lugar o no a la legítima

---

<sup>766</sup> En concreto, el Consejo recomendó a los Estados: «a) Encontrar medios para intensificar y agilizar el intercambio de información operacional, especialmente en relación con las actividades o movimientos de terroristas o redes de terroristas; los documentos de viaje alterados ilegalmente o falsificados; el tráfico de armas, explosivos o materiales peligrosos; la utilización de la tecnología de las comunicaciones por grupos terroristas y la amenaza que representa la posesión de armas de destrucción en masa por grupos terroristas; b) Intercambiar información de conformidad con el Derecho internacional y la legislación interna y cooperar en las esferas administrativa y judicial para impedir la comisión de actos de terrorismo; c) Cooperar, en particular mediante acuerdos y convenciones bilaterales y multilaterales, para prevenir y reprimir los ataques terroristas, y adoptar medidas contra quienes cometan actos de esa índole; d) Adherirse cuanto antes a las convenciones y los protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, en particular al Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 9 de diciembre de 1999; e) Fomentar la cooperación y aplicar plenamente las convenciones y los protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, así como las resoluciones del Consejo de Seguridad 1269 (1999) y 1368 (2001); f) Adoptar las medidas apropiadas de conformidad con las disposiciones pertinentes de la legislación nacional y el Derecho internacional, inclusive las normas internacionales de derechos humanos, antes de conceder estatuto de refugiado, con el propósito de asegurarse de que los solicitantes de asilo no hayan planificado ni facilitado actos de terrorismo, ni participado en su comisión; g) Velar, de conformidad con el Derecho internacional, por que el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por autores, organizadores o patrocinadores de actos de terrorismo, y por que no se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa para denegar las solicitudes de extradición de presuntos terroristas». *Ibíd.* párr. 3.

<sup>767</sup> *Ibíd.*, párr. 6. Al exigir importantes cambios de naturaleza legislativa y administrativa, la resolución 1373 impuso una carga considerable a los Estados, particularmente a aquellos con capacidades más limitadas. En consecuencia, el Comité contra el Terrorismo no ha sancionado a los Estados en caso de incumplimiento, sino que, en su lugar, ha optado por un enfoque cooperativo, amistoso, técnico y regulador. Por lo general, los Estados aceptaron uniforme y rápidamente las obligaciones impuestas por el Consejo, y han demostrado un alto nivel de cooperación e intercambio de información con el Comité. SAUL, *Defining terrorism in international law, op. cit.*, pp. 237-238; ROSAND, «Security Council...», *op. cit.* Para un análisis de los poderes y la labor del Comité, véase: ROELE, I. «Disciplinary power and the UN Security Council Counter Terrorism Committee» (2014) 19 (1) *Journal of Conflict and Security Law* 49-84.

<sup>768</sup> SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 287.

defensa<sup>769</sup>, la respuesta de los Estados Unidos «difícilmente puede 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»<sup>770</sup>. En efecto, como argumenta Ramón Chornet «para que la operación *Libertad Duradera* sea un ejercicio de legítima defensa y no simplemente represalia (y además represalia armada, que no pueden entenderse como un derecho inherente de cualquier Estado agredido, en los términos del artículo 51 de la Carta, menos aún si (...) consisten en un uso grave de la fuerza, como es el caso) hay que atender al respeto de las características de la legítima defensa. Lo cierto es que en este caso se rebasan con mucho tanto la inmediatez como la provisionalidad (...), la proporcionalidad en los medios empleados y la clara identificación del agresor frente al que uno se defiende. Todos esos elementos se esfuman en la operación *Libertad Duradera*»<sup>771</sup>.

En los años posteriores, el Consejo siguió expresando su condena ante incidentes terroristas específicos y complementando la política global de lucha contra el terrorismo establecida a través de la resolución 1373 (2001) y supervisada por el Comité. En 2003, el Consejo adoptó un nuevo paquete de medidas, destinadas a prevenir y reprimir los ataques terroristas dirigidos contra el personal que participa en una misión de asistencia humanitaria o de mantenimiento de la paz<sup>772</sup>.

La resolución 1540 (2004) acordó la adopción de medidas vinculantes

---

<sup>769</sup> Como mencionábamos antes, la premisa de la legítima defensa, derecho consagrado en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, había sido siempre, hasta entonces, el *ataque armado, la agresión*, de otro Estado. La doctrina jurisprudencial establecida por la CIJ en la Sentencia del *Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua*, exige que la atribución de los actos de un grupo terrorista a un Estado «se sitúe no una mera ayuda indirecta o instrumental al movimiento terrorista, sino en un control cierto, férreo y exacto de un Estado (Afganistán, en nuestro caso) y un movimiento terrorista, aspecto que no mereció especiales preocupaciones al *establishment* norteamericano para justificar su intervención armada, no sólo contra las bases de Al-Qaeda que estarían situadas en territorio afgano, sino también contra objetivos militares del ejército talibán». SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 291. En torno a la cuestión de si existe el derecho a la legítima defensa frente a ataques terroristas como los del 11-S, véanse, entre otros: BERMEJO GARCÍA, R. «El Derecho internacional frente al terrorismo, ¿nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?» (2001) 17 *Anuario Español de Derecho Internacional* 5-24; RAMÓN CHORNET, «La lucha contra el terrorismo...», *op. cit.*; REMIRO BROTONS, «Terrorismo, mantenimiento de la paz...», *op. cit.*; MYJER, E. P. J. y WHITE, N. D. «The Twin Towers attack: an unlimited right to self-defence?» (2002) 7 *Journal of Conflict and Security Law* 5-17.

<sup>770</sup> BOU FRANCH y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La inclusión del terrorismo...*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>771</sup> RAMON CHORNET, C. «La lucha contra el terrorismo...», *op. cit.*, p. 283. En el mismo sentido: MYJER y WHITE, *op. cit.*, p. 8; SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 234.

<sup>772</sup> Consejo de Seguridad, «Protección del personal...», Doc. S/Res/1502(2003), *op. cit.*



destinadas a impedir «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*»<sup>773</sup>. A través de esta resolución, el Consejo busca prevenir que las armas de destrucción en masa puedan caer en manos de los «agentes no estatales»<sup>774</sup> y evitar que éstos puedan adquirir la capacidad autónoma para fabricarlas, usarlas o amenazar con usarlas<sup>775</sup>. Para supervisar su implementación, el Consejo estableció un nuevo Comité —al que se denomina «Comité 1540», en referencia a la resolución por la que se creó—, que se encarga de monitorizar que todos los Estados instauren controles nacionales a fin de prevenir el acceso de los agentes no estatales a armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, y adopten asimismo medidas encaminadas a prevenir su proliferación<sup>776</sup>.

---

<sup>773</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «No proliferación de armas de destrucción en masa» (28 de abril de 2004) Doc. S/Res/1540(2004) [el énfasis es nuestro]. Para un análisis más detallado de la resolución y del marco mundial establecido por la misma, véanse: DEMEYERE, B. «The proliferation of international nuclear law's actors: resolution 1540 and the Security Council's fight against weapons of mass destruction falling into terrorists' hands» (2005) 82 *Working Paper Instituto de Derecho Internacional Universidad Católica de Lovaina*; BOSCH, O. y VAN HAM, P. (Eds.) *Global non-proliferation and counter-terrorism: the impact of UNSCR 1540* (Brookings Institution Press: Washington DC, 2007); ASADA, M. «Security Council resolution 1540 to combat WMD terrorism: effectiveness and legitimacy in international legislation» (2008) 13 (3) *Journal of Conflict and Security Law* 303-332; KRAIG, M. R. *United Nations Security Council resolution 1540 at the crossroads: the challenges of implementation* (The Stanley Foundation: Muscatine, IA, 2009).

<sup>774</sup> En el contexto de la resolución 1540 (2004), se identificad como agente estatal a toda «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».

<sup>775</sup> En este sentido, la resolución tiene por fin colmar cualquier vacío legal que pudiera resultar de la aplicación del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares 1968, a Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción de 1972 y la Convención de París sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción de 1993, la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares de 1980 (y su Enmienda de 2005) y, aunque posterior, el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear de 2005 y proporcionar un marco jurídico vinculante a nivel mundial que abarque también a los Estados que no han ratificado los instrumentos mencionados. ONUDD, *El marco jurídico universal...*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>776</sup> Consejo de Seguridad, «No proliferación...», Doc. S/Res/1540(2004), *op. cit.*, párr. 4. El mandato del Comité fue prorrogado a través de las resoluciones 1673 (2006), 1810 (2008) y 1977 (2011). En 2016, el Consejo aprobó por unanimidad la resolución 2325 (2016), reafirmando las disposiciones de la resolución 1540 e instando a todos los Estados a fortalecer sus regímenes nacionales de lucha contra la proliferación y a presentar informes periódicos sobre su labor. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «No proliferación de armas de destrucción en masa» (15 de diciembre de 2016) Doc. S/Res/2325(2016). Para más información acerca del mandato y la labor del Comité 1540, véase: CANO LINARES, *op. cit.*, pp. 131 y ss.

## B. La resolución 1566 (2004)

Tras más de tres años imponiendo medidas de carácter obligatorio e importante contenido jurídico a todos los Estados, en octubre de 2004, el Consejo de Seguridad adoptó, finalmente, una definición genérica de terrorismo<sup>777</sup>.

En efecto, en el párrafo 3 operativo de la resolución 1566 (2004), 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»<sup>778</sup>.

Como podemos observar, la definición contenida en la resolución 1566 (2004), definición que podemos denominar «de trabajo» (*working definition*), pues ni siquiera se identifica expresamente como tal en el texto<sup>779</sup>, incorpora elementos de la Declaración sobre las medidas para eliminar el terrorismo internacional adoptada por la Asamblea en 1994 y de las convenciones sectoriales más recientes<sup>780</sup>. En líneas generales, la definición introduce un *elemento objetivo*, un *elemento subjetivo pasivo* y un *elemento teleológico o volitivo inmediato* —«actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar

---

<sup>777</sup> A pesar de utilizar el término como un concepto jurídico operativo, con importantes consecuencias para las personas y entidades identificadas como «terroristas», durante estos tres años, el Consejo permitió a los Estados definir unilateralmente el terrorismo y establecer jurisdicción universal sobre esta ofensa, pese a las marcadas diferencias existentes entre las distintas definiciones nacionales. SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 214.

<sup>778</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por los actos de terrorismo» (8 de octubre de 2004) Doc. S/Res/1566(2004), párr. 3.

<sup>779</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 98.

<sup>780</sup> El Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 1997, el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999, y el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear de 2005.

rehenes»—; y un *elemento teleológico o volitivo mediato* —«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», aunque sin especificar que los objetivos últimos perseguidos por los actos criminales sean de naturaleza ideológica o política<sup>781</sup>.

Pese a su innegable trascendencia, no debemos olvidar que la definición contenida en la resolución 1566 (2004) carece de carácter vinculante. Por lo demás, la definición tampoco aborda las principales cuestiones controvertidas que obstaculizan el acuerdo internacional sobre la definición del terrorismo, a saber: la posibilidad de calificar como «terrorismo», de una parte, las actividades de las fuerzas estatales, dentro y fuera del escenario de un conflicto armado, y de otra, el uso de la fuerza en ejercicio del derecho a la libre determinación y de resistencia frente a la ocupación extranjera<sup>782</sup>; y ello pese a que, como hemos visto, el Consejo ya se había pronunciado sobre estas cuestiones con anterioridad.

Por otro lado, la resolución 1566 (2004) estableció un *Grupo de Trabajo*, paralelo al Comité contra el Terrorismo, al que encomendó que estudiara y presentara recomendaciones acerca de «las medidas prácticas que se han de imponer contra 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-Qaeda y los talibanes»<sup>783</sup> —establecido a través de la resolución 1267 (1999)—, y sobre «la posibilidad de establecer un fondo internacional para indemnizar a las víctimas de actos de terrorismo y sus familias»<sup>784</sup>. Como hemos venido observando, en su estrategia de lucha global contra el terrorismo, el Consejo ha recurrido habitualmente al establecimiento de Comités *ad hoc*. Aunque estos órganos subsidiarios poseen mandatos y

---

<sup>781</sup> La motivación ideológica o política subyacente tras los actos de terrorismos sí aparece recogida en la Declaración de 1994, pero no en las tres convenciones sectoriales mencionadas, ni en la definición contenida en el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio de 2004.

<sup>782</sup> Aunque es cierto que la definición hace constar expresamente que los actos de terrorismo «no admiten justificación en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar», por lo que parece rechazar la posibilidad de establecer excepción a los delitos de terrorismo con fundamento en los derechos a la libre determinación y de rebelión.

<sup>783</sup> Consejo de Seguridad, «Amenazas a la paz...», Doc. S/Res/1566(2004), *op. cit.*, párr. 9.

<sup>784</sup> *Ibíd.*

ámbitos de actuación bien diferenciados<sup>785</sup>, todos ellos comparten un objetivo común: contribuir a la lucha contra el terrorismo internacional<sup>786</sup>, por lo que una estrecha y adecuada cooperación entre los mismos resulta imprescindible para fomentar la coordinación y la eficacia de la estrategia del Consejo.

La resolución 1624 (2005) introdujo un nuevo paquete de medidas obligatorias, cuya supervisión se encomendó al Comité contra el Terrorismo. Tras repudiar «los intentos de justificación o glorificación (apología) de actos de terrorismo que puedan incitar a la comisión de nuevos actos de terrorismo»<sup>787</sup>, el Consejo insta a todos los Estados a que adopten las medidas necesarias y adecuadas 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»<sup>788</sup>. Al parecer de Vacas Fernández, esta nueva línea de actuación del Consejo «añade un segundo problema, mucho más peligroso jurídicamente, al ya propio de la ausencia de una definición de terrorismo; y es que, no sólo sigue sin haber definición comúnmente aceptada de terrorismo, sino que, además, tampoco se definen los nuevos tipos creados por el flamante legislador

---

<sup>785</sup> Como hemos visto, el Comité de Sanciones establecido a través de la resolución 1267 (1999) —cuyo régimen fue posteriormente modificado y fortalecido por las resoluciones 1989 (2011) y 2253 (2015)— se encarga de supervisar las sanciones impuestas por el Consejo a personas y entidades asociadas a Al-Qaeda y al EIIL. Por su parte, el Comité contra el Terrorismo, establecido por la resolución 1371 (2001), verifica la aplicación de las medidas impuestas en dicha resolución. Como veremos en seguida, este Comité se encarga, asimismo, de monitorear el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la resolución 1624 (2005), relativa a la incitación a cometer actos de terrorismo. Por último, el Comité 1540 (2004) supervisa que los Estados instauren controles nacionales a fin de prevenir el acceso de los agentes no estatales a armas nucleares, químicas o biológicas.

<sup>786</sup> CANO LINARES, *op. cit.*, p. 138.

<sup>787</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales (Cumbre del Consejo de Seguridad 2005)» (14 de septiembre de 2005) Doc. S/Res/1624(2005), Preámbulo.

<sup>788</sup> *Ibid.*, párr. 1. La incitación al terrorismo se prohíbe, también, en dos de los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo que estudiaremos en la segunda parte de la tesis, a saber: la Convención internacional contra la toma de rehenes de 1979 (artículo 4) y el Convenio internacional para la represión del terrorismo nuclear de 2005 (artículo 7). Además, el Pacto internacional de derechos civiles y político de 16 de diciembre de 1966 prohíbe la incitación en los siguientes términos: «Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley» (artículo 20.2). En el ámbito regional, el Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, de 16 de mayo de 2005, prohíbe «la difusión o cualquier otra forma de puesta a disposición del público de mensajes con la intención de incitar a cometer delitos terroristas, cuando ese comportamiento, ya preconice directamente o no la comisión de delitos terroristas, cree peligro de que se puedan cometer uno o varios delitos» (artículo 5).

internacional, Consejo de Seguridad: incitar, justificar o glorificar (apología)»<sup>789</sup>.

### C. El Consejo de Seguridad y la lucha contra el yihadismo global: desarrollos recientes

Tal y como describíamos en el capítulo 1, en los últimos años, particularmente tras la muerte de Osama bin Laden y el fracaso de la Primavera Árabe, el terrorismo ha evolucionado notablemente: el empleo de violencia extrema, el manejo experto de las TIC y de la propaganda, o la ocupación y el control de grandes extensiones de territorio y la explotación local como medio de financiación, son algunos de los rasgos más representativos de esta nueva dimensión del salafismo yihadista.

En sus resoluciones más recientes, el Consejo de Seguridad ha destacado la necesidad de consolidar y fortalecer la capacidad de los Estados para combatir eficazmente estos nuevos desafíos. Por ejemplo, como vimos antes, a raíz de los cambios ocurridos en el panorama político de Irak y la República Árabe Siria y la aparición de nuevos actores terroristas, el Consejo extendió oficialmente las sanciones contra Al-Qaeda al EIIL y al FAN<sup>790</sup>. Recordemos que el régimen de sanciones fue establecido en 1999 para persuadir a los talibanes (que en dicho momento controlaban Afganistán) de que entregaran a Bin Laden<sup>791</sup>, y se amplió posteriormente para incluir a las personas y entidades asociadas a Al-Qaeda. Consecuencia de una perspectiva de mediación entre los talibanes y el gobierno afgano<sup>792</sup>, en 2011, el Consejo modificó el régimen unificado y lo dividió en dos

---

<sup>789</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 102. En el mismo sentido: SAUL, *Defining terrorism in international law, op. cit.*, pp. 248-249. Consciente de ello, el Consejo se cuida de recordar a los Estados, en el Preámbulo de la propia resolución, que «la libertad de expresión que se recoge en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (...), y (...) en el artículo 19 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos, aprobado por la Asamblea General en 1966, y que sólo se podrán imponer a esos derechos las restricciones previstas por la ley y que sean necesarias con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto». Consejo de Seguridad, «Amenazas a la paz...», Doc. S/Res/1624(2005), *op. cit.*, Preámbulo. En este sentido, véanse, también: BARAK-EREZ, D. y SCHARIA, D. «Freedom of speech, support for terrorism, and the challenge of global constitutional law» (2001) 2 (1) *Harvard National Security Journal* 1-30; RONEN, Y. «Incitement to terrorist acts and international law» (2010) 23 (3) *Leiden Journal of International Law* 645-674; DE BRABANDERE, E. «The regulation of incitement to terrorism in international law» en Hennebel, L. y Tigroudja, H. (Eds.) *Balancing liberty and security: The human rights pendulum* (Wolf: Nijmegen, 2012) 221-240; ROLLNERT LIERN, G. «Incitación al terrorismo y libertad de expresión: el marco internacional de una relación problemática» (2014) 91 *Revista de Derecho Político* 231-262.

<sup>790</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (17 de diciembre de 2015) Doc. S/Res/2253(2015). En este sentido: ONUDD, *El marco jurídico universal...*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>791</sup> Consejo de Seguridad, «La situación Afganistán», Doc. S/Res/1267(1999), *op. cit.*

<sup>792</sup> Sumado al reconocimiento de que los talibanes y Al-Qaeda tienen intereses divergentes.

regímenes separados: uno relativo a los talibanes y otro relativo a Al-Qaeda, que es el que actualmente abarca, también, las sanciones contra el EIIL y el FAN<sup>793</sup>.

La inclusión de personas y grupos en listas de entidades terroristas o asociadas con ellos o su exclusión de esas listas —ya sean medidas adoptadas por el Comité de del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) o en procedimientos regionales o nacionales— ha tenido efectos graves sobre las garantías procesales de las personas sospechosas de terrorismo y sus familias<sup>794</sup>. En este punto, cabe notar que no existe un sistema de revisión judicial para las personas incluidas en la Lista consolidada<sup>795</sup>. Al mismo tiempo, pese a la magnitud de su alcance, el régimen de sanciones no se basa en una condena generalizada del terrorismo, sino que se circunscribe a grupos específicos como los talibanes, Al-Qaeda o, más recientemente, el EIIL y el FAN<sup>796</sup>. En respuesta a las duras críticas recibidas, el sistema ha experimentado algunas transformaciones en los últimos años, encaminadas a procurar que los procedimientos para incluir nombres en la lista o suprimirlos sean más justos y transparentes<sup>797</sup>. Sobre todo, en 2009, se estableció una Oficina del Ombudsman que se encarga de examinar las solicitudes de las personas, grupos, empresas o entidades que desean ser

---

<sup>793</sup> Para un análisis pormenorizado del régimen de sanciones, véase: GIUMELLI, F. «Understanding United Nations targeted sanctions: an empirical analysis» (2015) 91 (6) *International Affairs* 1351-1368.

<sup>794</sup> ACNUDH, «Los derechos humanos, el terrorismo, y la lucha contra el terrorismo» (2008) 32 *Folleto informativo*, disponible en: [www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf), p. 42.

<sup>795</sup> Por lo tanto, éstas deben recurrir a un procedimiento de carácter diplomático para conseguir retirar su nombre de la Lista consolidada. Además, las sanciones se imponen independientemente de que las personas o entidades son o hayan sido objeto de investigaciones y procesos penales. ONUDD, *El marco jurídico universal...*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>796</sup> Esto se debe simplemente a que no se ha llegado a un consenso suficientemente amplio dentro de las Naciones Unidas respecto de otros grupos terroristas.

<sup>797</sup> Para un análisis de la evolución del régimen de sanciones impuesto por el Comité 1267 y sus aspectos controvertidos, véanse: GINSBORG, L. «The United Nations Security Council's counter-terrorism Al-Qaida sanctions regime: resolution 1267 and the 1267 Committee» en SAUL, *Research handbook...*, *op. cit.*, 608-625; HINOJOSA MARTÍNEZ, L. «Las sanciones del Consejo de Seguridad contra Al-Qaeda y los talibanes: ¿son realmente inteligentes?» (2006) 58 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 737-770; FASSBENDER, B. «Targeted sanctions imposed by the UN Security Council and due process rights» (2006) 3 *International Organisations Law Review* 437-485; SANTOS VARA, J. «Las sanciones del Consejo de Seguridad contra Al-Qaida y los talibanes» en Pastor Palomar, A. y Escobar Hernández, C. (Coord.) *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XX* (Vol. 1, Escuela Diplomática: Madrid, 2009) 283-298; TLADI, D. y TAYLOR, G. «On the Al-Qaida/Taliban sanctions regime: due process and sunseting» (2011) 10 *Chinese Journal of International Law* 771-789; GEHRING, T. y DÖRFLER, T. «Division of labor and rule-based decision making within the UN Security Council: the Al-Qaeda/Taliban sanctions regime» (2013) 19 (4) *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 567-587; HEUPEL, M. «With power comes responsibility: human rights protection in United Nations sanctions policy» (2013) 19 (4) *European Journal of International Relations* 773-796.

excluidas de la lista y actúa como intermediaria imparcial e independiente entre éstas y el Comité<sup>798</sup>.

Otro problema que ha sido motivo de grave y creciente preocupación y llevó al Consejo a tomar medidas es el de los combatientes terroristas extranjeros que en los últimos años han viajado a la República Árabe Siria, a Irak o a otras zonas en conflicto<sup>799</sup>. Aunque este fenómeno no es nuevo, recientemente ha alcanzado una magnitud hasta ahora desconocida<sup>800</sup>. En su resolución 2178 (2014) el Consejo definió a los combatientes terroristas extranjeros como «las personas que viajan a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en

---

<sup>798</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacional creadas por los actos de terrorismo» (17 de diciembre de 2009) Doc. S/Res/1904(2009). A propósito del Ombudsperson, véase: WILLIS, G. L. «Security Council targeted sanctions, due process and the 1267 Ombudsperson» (2010) 42 *Georgetown Journal of International Law* 673-746; KIRSCHNER, A. J. «Security Council resolution 1904 (2009): a significant step in the evolution of the Al-Qaida and Taliban sanctions regime?» (2010) 70 (3) *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 585-607.

<sup>799</sup> Como hemos mencionado al abordar las resoluciones del Consejo relativas a Irak, ya en la resolución 2170 (2014), el Consejo mostraba su preocupación ante la afluencia de combatientes terroristas extranjeros a las filas del EIIL, el FAN y demás personas, grupos, empresas y entidades asociados con Al-Qaeda y por la magnitud de este fenómeno. Consejo de Seguridad, «Amenazas a la paz...», Doc. S/Res/2170(2014), *op. cit.*, Preámbulo. En este sentido, véanse: Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra, «Foreign fighters under international law» (2014) 7 *Academy Briefing*; ROCHA MARRERO, I. «Los combatientes 'terroristas' extranjeros de la Unión Europea a la luz de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas» (2016) 54 (20) *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 555-594; BURNISKE, J., LEWIS, D. A. y MODIRZADEH, N. K. *Suppressing foreign terrorist fighters and supporting principled humanitarian action: a provisional framework for analysing State practice* (Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict: Cambridge, MA, 2015); SCHMID, A. P. «Foreign (terrorist) fighter estimates: conceptual and data issues» (2015) *ICCT Policy Brief*; SCHMID, A. P. y TINNES, J. «Foreign (terrorist) fighters with IS» (2015) *ICCT Research Paper*, disponible en: [www.icct.nl/wp-content/uploads/2015/12/ICCT-Schmid-Foreign-Terrorist-Fighters-with-IS-A-European-Perspective-December2015.pdf](http://www.icct.nl/wp-content/uploads/2015/12/ICCT-Schmid-Foreign-Terrorist-Fighters-with-IS-A-European-Perspective-December2015.pdf); MEHRA, T. *Foreign terrorist fighters: trends, dynamics and policy responses* (Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo, La Haya: 2016); JIMÉNEZ GARCÍA, F. «'Combatientes terroristas extranjeros' y conflictos armados: utilitarismo inmediato ante fenómenos no resueltos y normas no consensuadas» (2016) 68 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 277-301; DE GUTTRY, A., CAPONE, F. y PAULUSSEN, C. Y. M. (Eds.) *Foreign fighters under international law and beyond* (TMC Asser Press: La Haya, 2016); KARSKA, E. y KARSKI, K. «Introduction: the phenomenon of foreign fighters and foreign terrorist fighters: an international law and human rights perspective» (2016) 18 (5) *International Community Law Review* 377-387; LÓPEZ JACOISTE, E. «La Unión Europea ante los combatientes terroristas extranjeros» (2016) 67 *Revista de Estudios Europeos* 47-71; BLACKBOURN, J., KAYIS, D. y MCGARRITY, N. *Anti-terrorism law and foreign terrorist fighters* (Routledge: Londres, 2018).

<sup>800</sup> Según datos proporcionados por el noveno y último Informe del Secretario General sobre la amenaza que plantea el EIIL a la paz y la seguridad internacionales, se estima que alrededor de 40.000 combatientes llegaron a sumarse al «califato», de entre los cuales entre 24.000 y 30.000 siguen vivos. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Noveno informe del Secretario General sobre la amenaza que plantea el EIIL (Dáesh) para la paz y la seguridad internacionales y la gama de actividades que realizan las Naciones Unidas en apoyo de los Estados Miembros para combatir la amenaza» (31 de julio de 2019) Doc. S/2019/612, párr. 13.

ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, incluso en relación con conflictos armados»<sup>801</sup>; y adoptó un nuevo paquete de medidas vinculantes, exigiendo a todos los Estados miembros que tipifiquen como delitos graves con arreglo a sus legislaciones internas, de forma que se pueda enjuiciar y sancionar: «a) A sus nacionales que viajen o intenten viajar a un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad, y demás personas que viajen o intenten viajar desde sus territorios a un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad, con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo; b) La provisión o recaudación intencionales de fondos, por cualquier medio, directa o indirectamente, por sus nacionales o en sus territorios con intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para financiar los viajes de personas a un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo; y, c) La organización u otro tipo de facilitación deliberadas, incluidos actos de reclutamiento, por sus nacionales o en sus territorios, de los viajes de personas a un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo»<sup>802</sup>.

La resolución 2178 (2014) se refiere a la resolución 1624 (2005) sobre la prohibición de la incitación a cometer actos de terrorismo como un aspecto importante para combatir la amenaza planteada por los combatientes terroristas extranjeros, expresando su inquietud ante la utilización cada vez más frecuente de las TIC, en particular de Internet, «con fines de radicalización conducente al terrorismo y reclutamiento e incitación a cometer actos terroristas, y para financiar y facilitar los viajes»<sup>803</sup>.

A raíz de una serie de ataques terroristas atribuidos o reivindicados por el EIIL en Ankara, Beirut, París, el Sinaí, Sousse y otros lugares, el Consejo adoptó nuevas medidas para hacer frente al problema de los combatientes terroristas

---

<sup>801</sup> Consejo de Seguridad, «Amenazas a la paz...», Doc. S/Res/2178(2014), *op. cit.*, Preámbulo.

<sup>802</sup> *Ibid.*, párr. 6. La supervisión del cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta resolución se encomendó al Comité dimanante de las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) y al Comité contra el Terrorismo.

<sup>803</sup> «(...) y las actividades posteriores de los combatientes terroristas extranjeros, y subrayando la necesidad de que los Estados miembros cooperen con miras a impedir que los terroristas se aprovechen de tecnologías, comunicaciones y recursos para incitar al apoyo de actos terroristas, respetando al mismo tiempo los derechos humanos y las libertades fundamentales y cumpliendo otras obligaciones dimanantes del Derecho internacional». *Ibid.*, Preámbulo y párr. 24.



extranjeros<sup>804</sup>. Tras determinar que el EIIL constituye «una amenaza mundial sin precedentes para la paz y la seguridad internacionales», la ya mencionada resolución 2249 (2015) exhortó a los Estados capacitados a adoptar todas las medidas necesarias, de conformidad con el Derecho internacional, sobre el territorio controlado por el EIIL<sup>805</sup>.

Más recientemente, el Consejo mostraba preocupación por la amenaza causada por aquellos combatientes terroristas extranjeros que han comenzado a regresar desde las zonas de conflicto a sus países de origen o nacionalidad o a reubicarse en terceros países y los familiares que viajan con ellos, haciendo un llamamiento a todos los Estados para que mejoren su capacidad para detectar, interceptar debidamente y, cuando fuera posible, enjuiciar a los combatientes<sup>806</sup>.

En su resolución 2195 (2014), el Consejo abordó el desafío que plantean los vínculos entre el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, expresando preocupación «porque en algunas regiones los grupos terroristas se benefician de la delincuencia organizada transnacional, incluido el tráfico de armas, drogas y antigüedades y la trata de personas, y del comercio ilícito de recursos naturales como el oro y otros metales preciosos y gemas, los minerales, la flora y fauna silvestres, el carbón vegetal y el petróleo, así como del secuestro para obtener rescates<sup>807</sup> y otros delitos que incluyen la extorsión y los atracos a

---

<sup>804</sup> ONUDD, *El marco jurídico universal...*, *op. cit.*, p. 36.

<sup>805</sup> Consejo de Seguridad, «Amenazas a la paz...», Doc. S/Res/2249(2015), *op. cit.* Preámbulo y párr. 5.

<sup>806</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (21 de diciembre de 2017) Doc. S/Res/2396(2017). Véanse también las resoluciones del Consejo de Seguridad 2368 (2017) y 2395(2017) y «Adición a los principios rectores sobre los combatientes terroristas extranjeros (2018)» en *Id.*, «Anexo de la carta de fecha 28 de diciembre de 2018 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por la Presidencia del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo» (28 de diciembre de 2018) Doc. S/2018/1177.

<sup>807</sup> La cuestión del aumento de los actos de secuestro y toma de rehenes cometidos por grupos terroristas con el fin de recaudar fondos u obtener concesiones políticas, en particular por Al-Qaeda y sus grupos afiliados, ya había sido abordada por el Consejo ese año, a través de la resolución 2133 (2014), que recaló que «el pago de rescates a los terroristas financia futuros secuestros y tomas de rehenes, por lo que crea más víctimas y perpetúa el problema» y exhortó a los Estados a cooperar estrechamente en los casos de secuestro y toma de rehenes perpetrados por grupos terroristas. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (27 de enero de 2014) Doc. S/Res/2133(2014). Para un análisis más completo de esta cuestión, véanse: KAZMIR, S. «The law, policy, and practice of kidnapping for ransom in a terrorism context» (2015) 48 (1) *New York University Journal of International Law and Politics* 325-361; SCHINDLER, A. R. «Allied pressure: enforcing international obligations forbidding the payment of ransoms for kidnapped western nationals» (2015) 5 *University of Miami National Security and Armed Conflict Law Review* 206-225.

bancos»<sup>808</sup>. En relación con el objeto de este trabajo, dos años después, la resolución 2322 (2016) destacaba que «el desarrollo y mantenimiento de *sistemas de justicia penal imparciales y efectivos* debe ser uno de los cimientos fundamentales de toda estrategia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional»<sup>809</sup>.

Como complemento a la resolución 2195 (2014), la resolución 2199 (2015) aborda la cuestión del patrimonio cultural, observando con preocupación «que el EIIL, el FAN, y otras personas, grupos, empresas y entidades asociadas con Al-Qaeda están generando ingresos al participar directa o indirectamente en el saqueo y contrabando de artículos del patrimonio cultural de yacimientos arqueológicos, museos, bibliotecas, archivos y otros sitios en el Irak y la República Árabe Siria, ingresos que se están utilizando para apoyar sus actividades de reclutamiento y fortalecer su capacidad operacional de organizar

---

<sup>808</sup> En vista de ello, el Consejo instó a todos Estados «a que, con carácter prioritario, ratifiquen y apliquen los convenios y convenciones internacionales pertinentes, como la Convención única de 1961 sobre estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972, el Convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1971, la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988, la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional de 2000 y sus protocolos, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción de 2003 y las convenciones, los convenios y los protocolos internacionales contra el terrorismo, o se adhieran a ellos». Además, el Consejo exhortó a los Estados a crear la capacidad necesarias para reforzar la seguridad de sus fronteras contra esos terroristas y los grupos de delincuencia organizada transnacional que colaboran con ellos y a luchar contra la corrupción, el blanqueo de dinero y las corrientes financieras ilícitas. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales» (21 de diciembre de 2014) Doc. S/Res/2195(2014), Preámbulo y párr. 3, 5 y 8. Para una visión más completa del nexo terrorismo-delincuencia organizada transnacional, véanse: MAKARENKO, T. «The crime-terror continuum: tracing the interplay between transnational organised crime and terrorism» (2004) 6 (1) *Global Crime* 129-145; SHELLEY, L. I. *Dirty entanglements: corruption, crime and terrorism* (Cambridge University Press: Nueva York, 2014); BASORA, R., NEUMANN, P. R. y BRUNNER, C. *Criminal pasts, terrorist futures: European jihadists and the new crime-terror nexus* (International Centre for the Study of Radicalisation: Londres, 2016); MARRERO ROCHA, I. «Nuevas dinámicas en las relaciones entre crimen organizado y grupos terroristas» (2017) 69 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 145-170.

<sup>809</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (12 de diciembre de 2016) Doc. S/Res/2322(2016) Preámbulo.

y perpetrar atentados terroristas»<sup>810</sup>. En el año 2017, el Consejo adoptó una resolución dedicada íntegramente a las medidas contra la explotación de los bienes culturales por grupos terroristas, que introduce un nuevo paquete de medidas vinculantes<sup>811</sup>.

---

<sup>810</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (12 de diciembre de 2016) Doc. S/Res/2199(2015) Preámbulo, párr. 16. En efecto, en los últimos años, han aumentado significativamente el número de actos perpetrados por grupos terroristas cuyo objetivo es la destrucción del patrimonio cultural mundial y el saqueo y el tráfico ilícito de bienes culturales. Como describe la ONUDD «La modalidad de destrucción deliberada y robo de bienes culturales, que fue detectada inicialmente en el Afganistán bajo el régimen de los talibanes, ha sido empleada más recientemente por el EIIL (Dáesh) y sus adeptos en el Irán, Libia y la República Árabe Siria, y por otros grupos radicales islámicos en Malí. En el caso del EIIL (Dáesh), se obtienen ganancias de la venta en el mercado negro de los artefactos saqueados de yacimientos arqueológicos y museos, así como de la imposición de gravámenes a la circulación de esos objetos a través de los territorios bajo su control». ONUDD, *El marco jurídico universal...*, op. cit., p. 39. Para un análisis detallado de esta cuestión véase: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «El Estado Islámico del Iraq y el Levante y el Frente Al-Nusra para los Pueblos del Levante: informe y recomendaciones presentados de conformidad con la resolución 2170 (2014)» (14 de noviembre de 2014) Doc. S/2014/815, párr. 72. y 73. También: FREY, B. S. y ROHNER, D. «Protecting cultural property against terrorism» (2007) 18 (3) *Defence and Peace Economics* 245-252; BOWMAN, B. A. «Transnational crimes against culture: looting at archaeological sites and the 'grey' market in antiquities» (2008) 24 (3) *Journal of Contemporary Criminal Justice* 225-242; CAMPBELL, P. B. «The illicit antiquities trade as a transnational criminal network: characterizing and anticipating trafficking of cultural heritage» (2013) 20 (2) *International Journal of Cultural Property* 113-153; BAUER, A. A. «Editorial: the destruction of heritage in Syria and Iraq and its implications» (2015) 22 (1) *International Journal of Cultural Property* 1-6; BRODIE, N. «Syria and its regional neighbours: a case of cultural property protection policy failure?» (2015) 22 (2-3) *International Journal of Cultural Property* 317-335; PÉREZ-PRAT DURBÁN, L. «El Estado, el Estado Islámico, la comunidad internacional y la destrucción internacional de ruinas» en Palomero Páramo, J. M. (Ed.) *Roma quanta fuit ipsa ruina docet: Nicole Darcos «in Memoriam»* (Universidad de Huelva: Huelva, 2016) 133-194; LENZERINI, F. «Terrorism, conflicts and the responsibility to protect cultural heritage» (2016) 51 (2) *International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 70-85; SAN MARTÍN CALVO, M. «La sanción penal internacional de los crímenes de guerra contra los bienes culturales: el asunto 'Ahmad al-Mahdi'» (2016) 8 *Revista Española de Relaciones Internacionales* 218-251; VLASIC, M. V. y TURKU, H. «Protecting cultural heritage as a means for international peace, security and stability: the case of ISIS, Syria and Iraq» (2016) 49 *Vanderbilt Journal Transnational Law* 1371-1416; *Id.* «'Blood Antiquities': protecting cultural heritage beyond criminalization» (2016) 14 (5) *Journal of International Criminal Justice* 1175-1197; MENDOZA CALDERÓN, S. «La destrucción de bienes culturales en un contexto de violencia armada según el Derecho penal internacional: ¿crimen de lesa humanidad, crimen de guerra o delito de terrorismo?» (2017) 32 *Revista General de Derecho Penal* 1-77.

<sup>811</sup> Entre otros extremos, la resolución 2347 (2017) exhortó a todos los Estado miembros a «a) Establecer o mejorar inventarios locales y nacionales del patrimonio y los bienes culturales, en particular mediante información digitalizada cuando sea posible, y hacer que sean de fácil acceso para las autoridades y los organismos pertinentes, según proceda; b) Adoptar reglamentaciones adecuadas y eficaces para la exportación y la importación, como la certificación de la procedencia, cuando corresponda, de los bienes culturales, de conformidad con las normas internacionales; (...) f) Utilizar la Base de Datos de INTERPOL sobre Obras de Arte Robadas, la Base de Datos sobre las Leyes Nacionales del Patrimonio Cultural, la plataforma Archeo de la OMA y otras bases de datos nacionales activas pertinentes y contribuir a ellas, y suministrar datos e información pertinentes, según proceda, al portal SHERLOC de la UNODC sobre las investigaciones y los enjuiciamientos de delitos pertinentes y los resultados conexos y al Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones sobre el apoderamiento de bienes culturales». Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» (24 de marzo de 2017) Doc. S/Res/2347(2017), párr. 17.

En su resolución 2331 (2016), el Consejo abordó por primera vez en forma explícita los vínculos entre el terrorismo, la trata de personas y la violencia sexual, en particular en zonas de conflicto, reconociendo que «los actos de violencia sexual y por razón de género, en particular en los casos relacionados con la trata de personas, son parte de los objetivos estratégicos y la ideología de ciertos grupos terroristas, que los utilizan como táctica de terrorismo y como instrumento para aumentar sus recursos financieros y su poder reclutando y destruyendo las comunidades»<sup>812</sup>.

En una de sus últimas resoluciones dedicadas a este tema, el Consejo mostraba inquietud ante la capacidad de los terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros, para recaudar fondos por diversos medios, «entre otros la utilización indebida de empresas comerciales legítimas, la explotación de los recursos naturales, el uso indebido de organizaciones sin fines de lucro, las donaciones, la financiación colectiva y el producto de actividades delictivas»<sup>813</sup>; y ante «el uso continuado de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, en particular Internet, por los terroristas y quienes los apoyan para facilitar la comisión de actos terroristas, así como su uso con fines de incitación o reclutamiento, o para financiar o planificar actos terroristas»<sup>814</sup>.

---

<sup>812</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» (20 de diciembre de 2016) Doc. S/Res/2331(2016), Preámbulo. A propósito de este nexa, véanse: ATTAH, C. A. «Boko Haram and sexual terrorism: the conspiracy silence of the Nigerian anti-terrorist laws» (2016) 16 *African Human Rights Law Journal* 385-406; HECHLER, S. «Prosecuting Islamic state members for sexual and gender-based crimes committed against Yazidi women and girls» (2016) 25 *Cardozo Journal of International and Comparative Law* 595-625; MALIK, N. «Trafficking terror: how modern slavery and sexual violence fund terrorism» (2017) The Henry Jackson Society, disponible en: [www.henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2017/10/HJS-Trafficking-Terror-Report-web.pdf](http://www.henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2017/10/HJS-Trafficking-Terror-Report-web.pdf); SVERDLOV, D. «Rape in war: prosecuting the Islamic state of Iraq and the Levant and Boko Haram for sexual violence against women» (2017) 50 *Cornell International Law Journal* 333-360; KENNY, C. y MALIK, N. «Trafficking terror and sexual violence: accountability for human trafficking and sexual and gender-based violence by terrorist groups under the Rome Statute» (2019) 52 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 43-74.

<sup>813</sup> «Incluidas entre ellas, el secuestro para obtener rescate, la extorsión, el comercio y tráfico ilícitos de bienes culturales, la trata de personas, incluso con fines de explotación sexual, el tráfico de drogas y el comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras». Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (16 de diciembre de 2019) Doc. S/Res/2501(2019), Preámbulo.

<sup>814</sup> *Ibíd.*

## 2.4 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS BÁSICOS DEL TERRORISMO EN DERECHO INTERNACIONAL

«The difference between a terrorist and a freedom fighter is a matter of perspective: it all depends on the observer and the verdict of history »<sup>815</sup>.

En el capítulo 1 examinábamos el terrorismo desde un punto de vista conceptual o, si se prefiere, filosófico, a fin de establecer los principales elementos definitorios (*definiens*) que conforman esta noción en el imaginario colectivo. En cambio, adoptando un enfoque jurídico, que se fundamenta en las tentativas de definición convencional y la práctica de los órganos de las Naciones Unidas analizadas, para cerrar esta primera parte de la tesis, hemos considerado pertinente dedicar este último epígrafe a intentar esclarecer los elementos constitutivos básicos del crimen de terrorismo en Derecho internacional. Al efecto, cabe recordar que, pese a la pervivencia de discrepancias en lo que concierne a las motivaciones, causas y justificaciones tras la violencia terrorista, que por el momento siguen imposibilitando el acuerdo sobre el ámbito de aplicación y las excepciones del Proyecto de Convenio general, con el tiempo, sí se logró alcanzar un consenso básico en torno a la definición de terrorismo contenida en el primer párrafo del artículo 2<sup>816</sup>. Así pues, aunque los avances experimentados en la búsqueda de una definición internacional de terrorismo no han sido suficientes para lograr la adopción del Proyecto de Convenio general, sí se da un «entendimiento común compartido» sobre algunos elementos constitutivos básicos del terrorismo como

---

<sup>815</sup> LINKOLA, P. *Can life prevail? A revolutionary approach to the environmental crisis* (Integral Tradition Publishers: Londres, 2009).

<sup>816</sup> Véase: Capítulo 2, Epígrafe 2.2, Apartado 2.2.4: La negociación del Proyecto de Convenio general sobre el terrorismo internacional.

crimen internacional<sup>817</sup>; que comprende tanto los elementos físicos o externos del crimen (*actus reus*), como el estado mental requerido (*mens rea*)<sup>818</sup>.

Para fundamentar esta afirmación, partiremos del análisis de tres de las definiciones o tentativas de definición más relevantes de las últimas décadas, a saber: la definición contenida en el artículo 2.1 b) del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999<sup>819</sup>, la definición operativa contenida en la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad<sup>820</sup>, y

---

<sup>817</sup> OWADA, H. «Terrorismo internacional y Estado de Derecho» (Ponencia impartida en el seminario *La sociedad civil ante las consecuencias del terrorismo. Víctimas de terrorismo, libertades civiles y derechos humanos*, Madrid, 15 de junio de 2009). También: SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, pp. 59 y ss.; VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 141 y ss.; PEJIC, J. «Terrorist acts and groups: a role for international law?» (2005) 75 (1) *The British Yearbook of International Law* 71-100, p. 73; MAZZOCHI, S. «The age of impunity: using the duty to extradite or prosecute and universal jurisdiction to end impunity for acts of terrorism once and for all» (2011) 32 *Northern Illinois University Law Review* 75-102, p. 89; PAULUSSEN, C. Y. M. «Impunity for international terrorists? Key legal questions and practical considerations» (abril de 2012) *International Centre for Counter-Terrorism Research Paper*, p. 8. En el mismo sentido, el *Final Report Poelgeest Seminar* reconoció «basic agreement exists on the core of what constitutes terrorism». Universidad de Leiden y Grotius Centre for International Legal Studies Campus Den Haag, «Counter-terrorism strategies, human rights and international law: meeting the challenges. Final Report Poelgeest Seminar» (Oud-Poelgeest, 10-13 de abril de 2007), disponible en: [www.zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27925-255-b1.pdf](http://www.zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27925-255-b1.pdf), p. 4.

<sup>818</sup> BLÖCHER, D. «Terrorism as an international crime: the definitional problem» (2011) 8 *Eyes on the ICC* 107-138, p. 120.

<sup>819</sup> «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». Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, *op. cit.*, artículo 2.1 b). Según ha sostenido BASSIOUNI: «The definition of terrorism is conceivable from the overlap of the anti-terrorism treaties reflected in each of the conventions»; o, en el mismo sentido, YOUNG: «Although the conventions are more a product of political compromise than derived from principle, the extent of the overlap and common elements indicates a broad conceptual consensus regarding terrorism as a legal concept». BASSIOUNI, M. C. *International terrorism: multilateral conventions (1937-2001)* (Brill Nijhoff: Leiden, 2001) p. 15; YOUNG, *op. cit.*, p. 33.

<sup>820</sup> «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». Consejo de Seguridad, «Amenazas a la paz...», Doc. S/Res/1566(2004), *op. cit.*, párr. 3.

la definición contenida en la última versión del artículo 2.1 del Proyecto de Convenio general<sup>821</sup>.

#### 2.4.1 El elemento objetivo o *actus reus*

El *actus reus*, entendido como el elemento material, objetivo o externo de un crimen internacional —en contraposición al estado mental del acusado u elemento subjetivo—, comprende la conducta, las consecuencias de la misma y cualquier otra circunstancia concomitante contenida en la definición del crimen de que se trate<sup>822</sup>. En el caso del terrorismo, generalmente se acepta que se requiere de la comisión de un *acto ilegal de violencia grave*<sup>823</sup>. El tenor literal de las definiciones contenidas en el Convenio para la represión de la financiación («cualquier otro acto») y el Proyecto de Convenio general («por cualquier medio») denota que el tipo específico de violencia empleado —asesinato, lesiones corporales graves, toma de rehenes, atentados con bombas, actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil o la navegación marítima, apoderamiento ilícito de aeronaves, etcétera— es irrelevante. Desde este punto de vista, como apunta Keijzer «it can be reasoned that it is not the device used that makes a violent act into an act of terrorism, *but its purpose*»<sup>824</sup>. En todo caso, el acto debe ser contrario a Derecho, esto es, ilegal o criminal<sup>825</sup>: así lo requieren explícitamente el Convenio para la represión de la financiación («*ilícita* y deliberadamente») y el Proyecto de Convenio general («*ilícita* e intencionalmente»), mientras que la resolución 1566 (2004) del Consejo de

---

<sup>821</sup> «Comete delito en el sentido del presente Convenio quien ilícita e intencionalmente y por cualquier medio o cause: a) La muerte o lesiones corporales graves a otra persona o personas; o b) Daños graves a bienes públicos o privados, incluidos lugares de uso público, instalaciones públicas o gubernamentales, redes de transporte público, instalaciones de infraestructura o el medio ambiente; o c) Daños a los bienes, lugares, instalaciones o redes mencionados a que se hace referencia en el apartado precedente, cuando produzcan o puedan producir un gran perjuicio económico, si el propósito de tal acto es, por su naturaleza o contexto, intimidar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo». Asamblea General, «Medidas para eliminar...», Doc. A/C.6/56/L.9, *op. cit.*, Anexo I.

<sup>822</sup> WERLE, G. *Tratado de Derecho penal internacional* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2017) p. 249.

<sup>823</sup> BLÖCHER, *op. cit.*, p. 120; BLAKESLEY, C. L. «Ruminations on terrorism & anti-terrorism law & literature» (2002) 57 *University of Miami Law Review* 1041-1146, p. 1091; VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 147.

<sup>824</sup> KEIJZER, N. «Terrorism as a crime» en Heere, W. (Ed.) *Terrorism and the military: international legal implications* (TMC Asser Press: La Haya, 2003) 1115-132, p. 120.

<sup>825</sup> CASSESE, «The multifaceted criminal...», *op. cit.*, p. 938. Sin embargo, en algunos casos excepcionales, la conducta no será ilegal *per se*, y solo se convertirá en delito cuando exista la conexión necesaria con el terrorismo, por ejemplo: la financiación de una organización y, más recientemente, la incitación o el viajar a otro país.

Seguridad se refiere a «actos criminales»<sup>826</sup>. En lo que concierne a las consecuencias del acto, la mayor parte de definiciones contemplan «la muerte o lesiones corporales graves»<sup>827</sup> y, con relación a las circunstancias o elemento contextual, se requiere que los hechos excedan un cierto umbral de gravedad.

Por lo demás, aunque algunas de las definiciones adoptadas a lo largo del dilatado proceso delimitador del crimen del terrorismo incorporan un elemento definitorio referido a los sujetos activos o pasivos involucrados —esto es, a los perpetradores o las víctimas—, actualmente existe un cierto consenso en torno a la no consideración de estos aspectos como elementos constitutivos del crimen de terrorismo en tiempo de paz<sup>828</sup>. En cambio, la mayoría de las definiciones de terrorismo excluyen de su ámbito de aplicación las actividades de las fuerzas armadas durante el conflicto armado, según se entienden estos términos en DIH, que se rijan por este conjunto de normas<sup>829</sup>.

---

<sup>826</sup> La cuestión de si el acto debe ser contrario al Derecho internacional o interno no está exenta de controversia. BERES, L. «The meaning of terrorism—jurisprudential and definitional clarifications» (1995) 28 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 239-250, p. 241. Por lo general, cualquier prohibición del acto en Derecho internacional es suficiente para satisfacer plenamente este requisito. BASSIOUNI, M. C. *International criminal law: crimes* (Vol. I, Transnational Publishers: Ardsley, 1999) p. 778; PAUST, J. J. «An introduction to and a commentary on terrorism and the law» (1986) 19 *Connecticut Law Review* 697-750, p. 703. En cambio, para que una norma de Derecho interno satisfaga en sí misma este criterio, ésta deberá consagrar principios generales vigentes en multitud de Estados y sistemas jurídicos. BLÖCHER, *op. cit.*, p. 120; HMOUD, *op. cit.*, p. 1045.

<sup>827</sup> Otras definiciones, como las contenidas en el Proyecto de Convenio general y en algunos tratados regionales, abarcan también los daños graves contra la propiedad. Sin embargo, como vimos en el capítulo 1, un sector considerable de la doctrina, considera que los actos que únicamente causan daño a la propiedad y los actos de sabotaje (por ejemplo, interrumpir el flujo de un oleoducto), deberían quedar excluidos de la definición de terrorismo, reflexión que compartimos en su totalidad.

<sup>828</sup> Al menos, con claridad, desde la perspectiva pasiva y, algo más conflictivo, desde la *activa*. VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 162. Por lo general, en tiempo de paz, se entiende que las víctimas del terrorismo abarcan tanto a los ciudadanos como a los agentes del Estado, inclusive los integrantes de los cuerpos y fuerzas de seguridad. CASSESE, «The multifaceted criminal...», *op. cit.*, p. 938. De igual forma, si se quiere conservar la simetría moral, fuera del marco de un conflicto armado, no deberían existir excepciones a la aplicación de la normativa antiterrorista derivadas del estatus de sus perpetradores. BASSIOUNI, M. C. «A policy-oriented inquiry into the different forms and manifestations of 'international terrorism'» en Bassiouni, M. C. (Ed.) *Legal responses to international terrorism* (Martinus Nijhoff: Dordrecht, 1988) p. xxxix; SAUL, *Defining terrorism in international law*, *op. cit.*, p. 63. Y sin embargo, como veíamos más arriba, algunos Estados son partidarios de excluir las actividades de los agentes estatales del ámbito de aplicación del Proyecto de Convenio general «en la medida en que se rijan por otras normas del Derecho internacional» —esto es, por el DIDH—, tal y como disponen la mayoría de instrumentos universales de lucha contra el terrorismo que serán estudiados en el capítulo 3. Véase: Capítulo 3, Epígrafe 3.3: Los convenios, convenciones y protocolos universales para la represión del terrorismo: contenido y aplicabilidad a los casos de estudio.

<sup>829</sup> Por su particularidad transcendencia, esta cuestión será abordada con más detalle en el capítulo 6. Véase: Capítulo 6, Epígrafe 6.2: Planteamiento de las principales cuestiones controvertidas que impiden el acuerdo sobre la definición de terrorismo en Derecho internacional.



#### 2.4.2 El elemento subjetivo o mens rea

*Mens rea* es el elemento mental o cognitivo requerido para condenar a un acusado por la comisión de un delito, y engloba tanto la intención de cometer el hecho delictivo como el conocimiento de que la acción (u omisión) llevada a cabo dará lugar al mismo. Dicho de otro modo: *mens rea* es el estado mental del individuo cuando realiza el *actus reus*. La intencionalidad debe abarcar la conducta delictiva, las consecuencias y el resto de las circunstancias previstas en la definición<sup>830</sup>. Por ejemplo, el Convenio para la represión de la financiación, el Proyecto de Convenio general y la resolución 1566 (2014) exigen que los elementos objetivos del hecho se realicen «deliberadamente», «intencionalmente» o «con la intención de».

Ahora bien, para que se pueda hablar de terrorismo se requiere, además de esta intencionalidad que podríamos denominar primaria o básica (*dolus generalis*), una intención «específica» o «especial» (*dolus specialis*)<sup>831</sup>. Parfraseando a Cassese: «For terrorism to materialize, two subjective elements (*mens rea*) are required: first, the subjective element (*intent*) proper to any underlying criminal offence: the requisite psychological element of murder, wounding, kidnapping, hijacking, and so on (*dolus generalis*); second, the specific intent of compelling a public or a prominent private authority to take, or refrain from taking, an action (*dolus specialis*)»<sup>832</sup>. Esta intencionalidad específica abarca un *elemento teleológico o volitivo inmediato* o instrumental, que consiste en crear terror o miedo extremo —«intimidar a una población» en el Convenio para la represión de la financiación y el Proyecto de Convenio general, y «provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población» en la resolución 1566 (2014)—<sup>833</sup>; y un *elemento teleológico o volitivo mediato*, que

---

<sup>830</sup> WERLE, G. *Tratado de Derecho penal internacional*, op. cit., p. 250; BLÖCHER, op. cit., pp. 124-125.

<sup>831</sup> Según estableció la Sala de Primera Instancia del TPIR en su decisión relativa al asunto *Akayesu*: «La intención especial en un crimen es la intención específica, como un elemento constitutivo del crimen, que requiere que el perpetrador busque claramente producir el acto acusado». Por ejemplo, en el caso del crimen de genocidio, esta intención especial está en «la intención de destruir, en parte o por completo, un grupo nacional, étnico, racial o religioso». TPIR, *Prosecutor v. Akayesu* (Trial Chamber Judgement) ICTR-96-4-T (2 de septiembre de 1998) párr. 498.

<sup>832</sup> CASSESE, *International criminal law*, op. cit., p. 168.

<sup>833</sup> Como advierte Saul «it is inherent in the term ‘terrorism’ that any definition must reflect that some person, or group of people, felt *terror* or where intended to feel *terror*. (...) The serious social stigma which attaches to labelling an offender a ‘terrorist’ should be reserved for those people who cause the grave psychological harm and distress which is signified by the term terrorism. The label should not be deployed too easily to describe violent offenders who generate lesser forms of social harm». SAUL, *Defining terrorism in international law*, op. cit., pp. 62-63.

abarca los motivos u objetivos perseguidos con el acto: obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo — presente en todas las definiciones objeto de análisis<sup>834</sup>. Esta motivación política, en el sentido de que busca «alterar gravemente o destruir los pilares y principios fundamentales del Estado»<sup>835</sup> es lo que diferencia al terrorismo de otras formas o modalidades de violencia, en particular del crimen internacional o transnacional organizado, que busca la obtención de un beneficio económico u otro beneficio de orden material<sup>836</sup>.

#### 2.4.3 *El elemento internacional*

Por lo que respecta a la distinción entre terrorismo interno e internacional, es importante discernir, como advierte Ramón Chornet, «cuándo y por qué razones hablamos de ‘terrorismo internacional’ (...) averiguar en qué consiste el ‘elemento internacional’ que hace aparecer esta variedad de terrorismo»<sup>837</sup>. Siguiendo a Sottile, cuando el fin, los medios, el autor, la víctima o los efectos de un acto de terrorismo afectan a más de un Estado, estaríamos ante un acto de terrorismo internacional<sup>838</sup>. Desde este punto de vista, la «internacionalización» del fenómeno trae causa en la concurrencia de una serie de factores, o lo que es lo mismo, en la afectación a los intereses de más de un Estado.

Este ha sido el criterio adoptado por los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, que solo se aplican cuando concurre un elemento internacional. Por ejemplo, según establece el artículo 3 del Convenio para la represión de la financiación éste no será aplicable «cuando el delito se haya cometido en un solo Estado, el presunto delincuente sea nacional de ese Estado y se encuentre en el territorio de ese Estado y ningún otro Estado esté facultado

---

<sup>834</sup> Como podemos apreciar, las tres definiciones examinadas presentan estas dos vertientes del dolo específico del terrorismo como *alternativas* (provocar un estado de terror u obligar a un gobierno o a una organización internacional). Sin embargo, en la mayoría de casos, los terroristas utilizan el terror como *instrumento* para coaccionar, de tal forma que las dos vertientes suelen presentarse como fines *complementarios* y *consecutivos* en el tiempo. Dicho de otro modo: el objetivo inmediato (provocar un estado de terror) sirve a la consecución del objetivo a largo plazo (obligar a un gobierno o a una organización internacional).

<sup>835</sup> Lenguaje tomado de: Comisión Europea, «Propuesta de Decisión marco del Consejo sobre lucha contra el terrorismo» (19 de septiembre de 2001) CNS 2001/0217.

<sup>836</sup> Véase, en este sentido: Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, de 15 de noviembre de 2000, artículo 2.

<sup>837</sup> Estamos de acuerdo con nuestra Directora de tesis cuando plantea que el denominado *elemento internacional* «quizá sea, si no un falso problema, al menos una cuestión planteada incorrectamente». RAMÓN CHORNET, *Terrorismo y respuesta de fuerza...*, *op. cit.*, pp. 131, 21.

<sup>838</sup> SOTTILE, A. *Le terrorisme international* (Martinus Nijhoff: Dordrecht, 1938) p. 99.

para ejercer la jurisdicción» con arreglo a las disposiciones relevantes del Convenio. El artículo 3 del Proyecto de Convenio general reproduce dicho mismo enfoque. En este sentido, la evolución experimentada por la propia sociedad internacional, cada vez más interdependiente a causa del proceso de globalización y la consecuente difuminación *de facto* de las fronteras, hace que hoy en día existan pocos actos de terrorismo que no tengan, «al menos, un elemento *internacionalizador* o *internacionalizante*, que, en definitiva, traspase las estrechas fronteras jurídicas de los Estados-nación, ya sea por el fin, los medios, el autor, la víctima o los efectos del acto terrorista en cuestión»<sup>839</sup>.

Al mismo tiempo, junto a esta categoría de terrorismo interno e interestatal con aspectos internacionales, cabe apreciar la existencia de otra categoría que comprende aquellos actos de terrorismo que se dirigen contra el propio orden internacional<sup>840</sup>. Reproduciendo las palabras de Carrillo Salcedo: «El terrorismo es internacional en cuanto se revela como un fenómeno que afecta a toda la comunidad internacional. (...) El terrorismo, por consiguiente, es un fenómeno internacional que se ha convertido en uno de los instrumentos privilegiados de lucha política en el ámbito internacional y que, en la medida en que se trata de un problema que afecta de modo creciente a un gran número de Estados, reclama una respuesta de la comunidad internacional y del Derecho internacional»<sup>841</sup>.

Nos parece apropiado concluir esta primera parte de la tesis con las palabras de Díaz Barrado: «La comunidad internacional ha venido, desde hace tiempo, adoptando numerosas normas destinadas a prevenir, combatir y erradicar los actos terroristas. Los resultados alcanzados, hasta ahora, se pueden estimar, en términos generales, como satisfactorios. Nos aproximamos a una definición del fenómeno terrorista que sea universalmente aceptada o, por lo menos, se cuenta ya con suficientes instrumentos tanto convencionales como de otra naturaleza que nos acercan a los actos y comportamientos que pueden ser definidos dentro del terrorismo internacional».

---

<sup>839</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 156-157.

<sup>840</sup> RAMÓN CHORNET, *Terrorismo y respuesta de fuerza...*, *op. cit.*, pp. 137-138.

<sup>841</sup> CARRILLO SALCEDO, J. A. «Preámbulo» *apud Ibíd.*, p. 13.



· *Segunda Parte* ·

LA PERSECUCIÓN DE LOS ACTOS REGULADOS EN LOS  
CONVENIOS UNIVERSALES EN MATERIA DE LUCHA CONTRA  
EL TERRORISMO ANTE LOS TRIBUNALES NACIONALES



## · CAPÍTULO 3 ·

# LOS INSTRUMENTOS CONVENCIONALES UNIVERSALES EXISTENTES EN MATERIA DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO: CONTENIDO Y LIMITACIONES

### 3.1 INTRODUCCIÓN: IMPORTANCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN MUNDIAL Y LA RESPUESTA DE LA JUSTICIA PENAL INTERNACIONAL FRENTE A LA AMENAZA TERRORISTA Y EL YIHADISMO GLOBAL

«Carrying enormous emotional freight, terrorism is often used to define reality in order to place one's own group on a high moral plane, condemn the enemy, rally members around a cause, silence or shape policy debate, and achieve a wide variety of agendas... Terrorist became the mantra of our time, carrying a similar negative charge as communist once did»<sup>842</sup>.

Como se ha intentado poner de manifiesto en la primera parte de este trabajo, el fenómeno del terrorismo internacional no es nuevo, aunque en los últimos tiempos ha ido adquiriendo rasgos especiales, como también lo han hecho las medidas adoptadas para enfrentarse a esta amenaza. A finales del siglo XIX, la gravedad y la proliferación de los atentados obligó a la comunidad internacional a abordar el fenómeno de la violencia terrorista. Desde entonces, aunque no siempre de la misma forma, ni por razones únicas, ni con la misma intensidad, el terrorismo ha sido una fuente de preocupación permanente en la agenda política y jurídica internacional. Desde la perspectiva jurídico-internacional, la lucha contra el terrorismo ha recibido numerosas respuestas normativas, muchas de ellas de carácter convencional. Sin embargo, los ya muy comentados ataques del 11-S cambiarían las premisas y las perspectivas a la hora de afrontar este fenómeno, multiplicándose las prácticas y los discursos que propugnan un ensanchamiento o flexibilización de las normas y principios que sustentan el Derecho internacional (y, muy en particular, la prohibición del uso de la fuerza, la noción de conflicto armado y los principio de autonomía y no

---

<sup>842</sup> HERBST, P. *Talking terrorism: a dictionary of the loaded language of political violence* (Greenwood Publishing Group: Westport, CT, 2003) pp. 163-164.

discriminación del DIH)<sup>843</sup>.

El 2 de mayo de 2011, en un discurso en vivo por televisión, el Presidente Barack Obama, anunciaba la muerte del hombre más buscado del mundo, el líder de Al-Qaeda y autor intelectual de los ataques del 11-S, Osama bin Laden. Bajo la atenta mirada de más de 56 millones de espectadores, el mandatario estadounidense afirmaba: «Y finalmente, la semana pasada, decidí que teníamos suficiente información para pasar a la acción y autoricé una operación para capturar a Osama bin Laden y llevarlo ante la justicia. Hoy, bajo mi dirección, Estados Unidos ha lanzado una operación contra el complejo en Abbottabad, Pakistán. Un pequeño grupo de estadounidenses llevó a cabo la operación con extraordinaria valentía y capacidad. Ningún estadounidense resultó herido. Procuraron evitar víctimas civiles. Tras un tiroteo, mataron a Osama bin Laden y se hicieron cargo de su cadáver. (...) Y en noches como ésta, podemos decirles a aquéllos que han perdido a seres queridos por el terrorismo de Al-Qaeda: *se ha hecho justicia*»<sup>844</sup>. El mismo día, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, declaraba: «Personalmente, me siento muy aliviado ante la noticia de que *se ha hecho justicia* con este cerebro del terrorismo internacional»<sup>845</sup>. El Presidente de la Asamblea General, Joseph Deiss, se hacía eco de las observaciones del Secretario General y puntualizaba: «Los terroristas deben saber que *no habrá impunidad* para sus actos bárbaros y cobardes»<sup>846</sup>.

Sin embargo, ¿hasta qué punto podemos considerar que asesinar a un

---

<sup>843</sup> ALDAVE ORZAIZ, A. «La guerra global contra el terrorismo. Un análisis de la crisis del Derecho Internacional antes y después del 11-S» (Tesis Doctoral, Universidad Pública de Navarra, 2017) pp. 11-12.

<sup>844</sup> «Discurso de Obama tras la muerte de Bin Laden» *El Mundo* (2 de mayo de 2011), disponible en: [www.elmundo.es/america/2011/05/02/estados\\_unidos/1304331032.html](http://www.elmundo.es/america/2011/05/02/estados_unidos/1304331032.html), [el énfasis es nuestro].

<sup>845</sup> Naciones Unidas, «Ban Ki-Moon. Statement following the news of Osama Bin Laden's death» (2 de mayo de 2011), disponible en: [www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2011-05-02/statement-following-news-osama-bin-ladens-death](http://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2011-05-02/statement-following-news-osama-bin-ladens-death), [el énfasis es nuestro].

<sup>846</sup> Naciones Unidas, «Ban urges world to recall terrorism's victims in wake of Osama bin Laden's death» (2 de mayo de 2011), disponible en: [www.news.un.org/en/story/2011/05/373732-ban-urges-world-recall-terrorisms-victims-wake-osama-bin-ladens-death](http://www.news.un.org/en/story/2011/05/373732-ban-urges-world-recall-terrorisms-victims-wake-osama-bin-ladens-death), [el énfasis es nuestro].



terrorista equivale a «hacer justicia» o a luchar contra la impunidad?<sup>847</sup> Según la definición incluida en el «Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad», presentado ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2005, por impunidad se entiende «la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, *porque escapan a toda investigación* con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas»<sup>848</sup>. En otras palabras: impunidad significa no someter a los autores de violaciones a un procedimiento de investigación<sup>849</sup>.

Aunque la definición contempla los procesos civiles, administrativos o disciplinarios como formas adecuadas de luchar contra la impunidad, el énfasis

---

<sup>847</sup> Según declaró Mariano Aguirre, antiguo Director del *Norwegian Center for Conflict Resolution* y experto en resolución de conflictos y relaciones internacionales, en una entrevista concedida a la BBC: «En cuestiones de justicia el fin nunca debe justificar los medios. Desafortunadamente, la guerra contra el terrorismo inaugurada por la administración Bush y en cierta forma seguida —o no totalmente revertida por Obama— avanza en esa dirección. El uso de la tortura, las acciones extrajudiciales para detener personas sin respetar el *habeas corpus*, el movimiento de prisioneros entre países sin que sean informados ni dispongan de abogados que los defiendan, el que Guantánamo permanezca abierta... Todo esto es una línea muy coherente en la cual la justicia se ha dejado de lado y en la que el mensaje que se ha vendido es que el fin, que es la lucha contra el terrorismo, justifica los medios y por tanto podemos actuar de forma extrajudicial. Y yo creo que la operación contra Bin Laden es un resultado lógico de todo esto (...) toda persona es inocente hasta que se declare su culpabilidad aunque sea Bin Laden. (...) Lo lógico hubiera sido atraparlo y llevarlo a juicio y presentar las pruebas que se tienen contra él. Podría haber sido detenido y más ahora que se dijo que estaba desarmado (...). El presidente Obama dice que se ha hecho justicia. Pero ha sido una operación extrajudicial. Justicia hubiera sido detener a Bin Laden y llevarlo a juicio». «Justicia hubiera sido detener a Bin Laden y llevarlo a juicio» *BBC Mundo* (5 de mayo de 2011), disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias/2011/05/110504\\_osama\\_bin\\_laden\\_entrevista\\_aguirre\\_guerra\\_terrorismo\\_pea](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/05/110504_osama_bin_laden_entrevista_aguirre_guerra_terrorismo_pea). En el mismo sentido, véase: QUESADA CASTRO, F. «Nuevas guerras: muerte de Osama, ¿justicia o venganza?» (2011) 201-202 *Temas para el Debate* 49-57.

<sup>848</sup> Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad» (8 de febrero de 2005) Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1, p. 6, [el énfasis es nuestro].

<sup>849</sup> Para un análisis más detallado sobre qué implica exactamente el concepto de *impunidad* y que tipo de estándares pueden emplearse para medir los niveles de impunidad en el caso concreto de las actividades terroristas, véase: PAULUSSEN, C. Y. M. «Impunity for international terrorists? Key legal questions and practical considerations» (abril de 2012) *International Centre for Counter-Terrorism Research Paper*.

se coloca, sobre todo, en los procedimientos de naturaleza penal<sup>850</sup>. En cualquier caso, conforme al criterio expuesto, las «medidas excepcionales» adoptadas por algunos Estados para luchar contra el terrorismo en los últimos años, como las rendiciones extraordinarias o los asesinatos selectivos, ajenas a la protección y las garantías procesales que brinda el proceso judicial, no contribuirían a erradicar la impunidad<sup>851</sup>.

Las respuestas militares al terrorismo pueden ser necesarias en circunstancias estrechamente definidas<sup>852</sup>. No obstante, en la mayoría de los casos, los actos de terrorismo son delitos que exigen una respuesta de justicia penal que abarque la investigación, el procesamiento y, cuando proceda, el castigo de los autores<sup>853</sup>. Como mantiene la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) en su «Manual de respuestas de la justicia penal al terrorismo», y compartimos, los autores de actos de terrorismo son criminales, y, por lo tanto, «deben ser enjuiciados en el marco del proceso de justicia penal por cuanto se trata del mecanismo más apropiado y justo para velar por que se haga justicia y se protejan los derechos de los acusados»<sup>854</sup>. En efecto, son varias las razones de peso que respaldan la conveniencia de una respuesta de justicia penal al terrorismo: en primer lugar, optar por un enfoque de justicia penal puede contribuir a la prevención de las actividades terroristas —a través de la promulgación de leyes nacionales claras que tipifiquen como delitos las conductas preparatorias de los ataques (como la conspiración, la incitación, el reclutamiento o la financiación), y de una aplicación proactiva de

---

<sup>850</sup> De hecho, el Principio 1 estipula: «La impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de *responsabilidad penal* sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones». *Ibid.*, p. 7, [el énfasis es nuestro].

<sup>851</sup> PAULUSSEN, «Impunity...», *op. cit.* En el mismo sentido, véase: SALINAS DE FRÍAS, A. «La lucha contra la impunidad en la ‘guerra’ contra el terrorismo internacional: el derecho a la reparación» en *Cursos de Derechos Humanos Donostia-San Sebastián* (Vol. 10, Universidad del País Vasco: San Sebastián, 2009) 241-268.

<sup>852</sup> Parafraseando a JOYNER: «Using military force governed by humanitarian law to counter terrorist activities is but one facet of counter-terrorism policy. It is vital that governments practice a law enforcement approach as well». JOYNER, C. C. «International extradition and global terrorism: bringing international criminals to justice» (2003) 25 (3) *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review* 493-542, p. 494.

<sup>853</sup> En este sentido: DU PLESSIS, A. «A snapshot of international criminal justice cooperation against terrorism since 9/11» en van den Herick, L. y Schrijver, N. (Eds.) *Counter-terrorism strategies in a fragmented international legal order: meeting the challenges* (Cambridge University Press: Cambridge, 2013).

<sup>854</sup> ONUDD, *Manual de respuestas de la justicia penal al terrorismo* (Naciones Unidas: Nueva York, 2009) p. 3.

las normas antiterroristas centrada en la prevención y la interrupción de la delincuencia, en lugar de en la reacción frente a delitos ya consumados<sup>855</sup>. En segundo lugar, un proceso de justicia penal eficiente que respete los principios básicos del Estado de Derecho, las garantías procesales y los derechos humanos, de conformidad con las obligaciones dimanadas del Derecho internacional, puede evitar una escalada de la violencia, ayudar al Estado a conservar la ventaja estratégica de la «supremacía moral», contrarrestar las narrativas que presentan a los terroristas como «héroes» que luchan contra la injusticia, y fortalecer el contrato subyacente sobre el que se sustenta una sociedad democrática<sup>856</sup>. No solo eso, en los procesos penales transparentes y públicos, las víctimas suelen tener derecho a diferentes modos de participación, mientras que los canales ilegales y procedimientos secretos les niegan esta oportunidad de ser escuchadas.

A falta de un tribunal internacional con jurisdicción sobre los delitos de terrorismo<sup>857</sup>, el deber de hacer comparecer a los sospechosos ante la justicia depende, casi enteramente, de los sistemas nacionales de justicia penal. Sin embargo, como concluíamos en el capítulo anterior, en actual contexto globalizado, los actos de terrorismo suelen traspasar las estrechas fronteras de los Estados-nación y repercutir en varias jurisdicciones. En estos casos, el éxito de la investigación y el enjuiciamiento dependerá, en gran medida, de la cooperación efectiva entre varios países.

En respuesta a los ataques del 11-S, el Consejo de Seguridad instó a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas a establecer un marco jurídico

---

<sup>855</sup> DU PLESSIS, *op. cit.*, p. 35. No carece de razón el argumento que apunta que el Derecho penal actúa cuando ya se han sufrido afectaciones graves a los bienes jurídicos más relevantes y a que, por tanto, su aparición se da cuando se produce el daño o la puesta en peligro que con él se pretendía evitar. Sin embargo, como señala MERINO HERRERA: «si la cuestión se observa desde el prisma de los fines de la pena, uno de sus objetivos principales radica, precisamente, en evitar que las conductas que se incluyen en el grupo de los delitos no se lleguen a producir». Así, concluye este autor, por lo menos el escenario actual, conviene no despojar a los sistemas jurídicos de la injerencia penal, porque todavía no hemos encontrado otra vía que pueda sustituir a tan superficial recurso. MERINO HERRERA, J. *Marco estratégico de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Medidas de tratamiento y persecución penal* (Tirant lo Blanch Méjico: Méjico DF, 2015) p. 13.

<sup>856</sup> Siguiendo a DU PLESSIS: «If States abandon human rights and due process safeguards this may lead to them using methods that are indistinguishable from their enemy, thereby depriving the state of legitimacy and elevating the claims of terrorists groups to some further degree of moral equivalency (...)History has shown that neglecting or undermining ordinary criminal justice systems and undisciplined pursuit of terrorists at any cost can lead to wider disillusionment in society, mistrust of the government and even (in extreme cases of frustration with an unjust state), sympathy or collaboration with those pursuing violent terrorism». DU PLESSIS, *op. cit.*, pp. 35-36.

<sup>857</sup> A menos que se trate de actos de terrorismo que entrañen los elementos constitutivos de los crímenes competencia de la CPI y con la notable excepción del TEL.

claro, completo y coherente que tipificara expresamente los actos de terrorismo, castigándolos con penas acordes a su gravedad y facilitando su enjuiciamiento por los tribunales. En la práctica, la mayoría de los Estados han tipificado como delitos graves las ofensas reguladas en los instrumentos sectoriales de lucha contra el terrorismo. Estos convenios, convenciones y protocolos multilaterales constituyen, juntamente con las resoluciones relevantes del Consejo y la Asamblea y con la Estrategia global, los pilares del marco jurídico universal contra el terrorismo<sup>858</sup>. El objetivo primordial del régimen convencional es armonizar las leyes nacionales para crear una red ininterrumpida de medidas jurídicas preventivas, punitivas y de cooperación que puedan constituirse como el principal recurso o activo de la estrategia común de lucha contra el terrorismo.

Como venimos avanzando, defender la importancia de una respuesta de justicia penal al terrorismo constituye la razón de ser de esta tesis. En consecuencia, esta Segunda Parte de nuestra investigación se dedica a analizar la viabilidad de perseguir las actividades terroristas ante los tribunales nacionales como delitos definidos en los convenios sectoriales de lucha contra el terrorismo; mientras que la Tercera Parte hace lo propio con la posibilidad de perseguir los actos de terrorismo como auténticos crímenes internacionales. Al efecto, resulta conveniente plantear, con carácter previo, algunas de las principales diferencias existentes entre los crímenes internacionales en sentido estricto y otros crímenes de repercusión transnacional definidos en tratados internacionales, con el fin de evidenciar sus distanciamientos, pero también sus evidentes cercanías.

### **3.2 PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LOS CRÍMENES INTERNACIONALES *STRICTO SENSU* Y OTROS CRÍMENES DE REPERCUSIÓN TRANSNACIONAL REGULADOS EN CONVENIOS INTERNACIONALES**

«Kill one, frighten ten thousand»<sup>859</sup>.

---

<sup>858</sup> Así, según el criterio de las Naciones Unidas: «La expresión ‘marco/régimen jurídico universal contra el terrorismo’ se utiliza como fórmula general para referirse a un conjunto de instrumentos y resoluciones adoptados a nivel mundial, que contienen una serie de normas jurídicas que los Estados han de utilizar con el fin de prevenir y combatir el terrorismo internacional. La comunidad internacional ha venido desarrollando progresivamente ese marco en el curso de varios decenios». ONUDD, *El marco jurídico universal contra el terrorismo* (Naciones Unidas: Viena, 2018) p. 3.

<sup>859</sup> SUN TZU, *The art of war*.

Desde un punto de vista amplio, el DPI engloba hasta cuatro grupos diferentes de normas: las que establecen el alcance de la jurisdicción penal de los Estados; las que regulan las obligaciones de los Estados en materia de extradición y auxilio judicial; las que forman parte del Derecho penal transnacional (DPT); y las que conforman el DPI en sentido estricto<sup>860</sup>. Por tanto, en lo que aquí nos interesa, el sistema actual de DPI establece una distinción entre crímenes nucleares, supranacionales o internacionales *stricto sensu*<sup>861</sup>, y otros crímenes de repercusión transnacional basados en convenios internacionales, también llamados «crímenes transnacionales»<sup>862</sup>. Algunos autores se han referido al régimen que se ocupa de esta segunda categoría de delitos como DPT<sup>863</sup> o Derecho internacional penal<sup>864</sup>.

---

<sup>860</sup> KRESS, C. «International criminal law» en Woldrum, R. (Ed.) *The Max Planck Encyclopaedia of public international law* (2008), disponible en: [www.opil.oupilaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1423?rskey=gWp1LG&result=1&prd=MPIL](http://www.opil.oupilaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1423?rskey=gWp1LG&result=1&prd=MPIL). También: OLÁSULO ALONSO, H. *Derecho internacional penal, justicia transicional y delitos transnacionales: dilemas políticos y normativos* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2017) p. 48.

<sup>861</sup> La expresión crímenes internacionales *stricto sensu* ha sido extraída de: WISE, E. M. «Terrorism and the problems of an international criminal law» (1986) 19 *Connecticut Law Review* 799-330, p. 805.

<sup>862</sup> En este sentido, véanse, por ejemplo: KRESS, *op. cit.* [distinción entre: «*international criminal law and transnational criminal law*» y «*supranational criminal law and international criminal law stricto sensu*»]; GAETA, P. «International criminalization of prohibited conduct» en Cassese, A. (Ed.) *The Oxford companion to international criminal justice* (Oxford University Press: Oxford, 2009) p. 69 [distinción entre: «*treaty-based crimes*» y «*core international crimes*»]; CRYER, R. y WILMHURST, E. «Introduction: what is international criminal law?» en Cryer, R. *et al.* (Eds.) *An introduction to international criminal law and procedure* (Cambridge University Press: Cambridge, 2014) pp. 4-5 [distinción entre: «*transnational*» e «*international crimes*»]; AMBOS, K. y TIMMERMANN, A., «Terrorismo y Derecho internacional consuetudinario» en Ambos, K. *et al.* (Eds.) *Terrorismo y Derecho penal* (Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.: Berlín, 2015) p. 28 [distinción entre «*meros crímenes basados en tratados*» y «*crímenes internacionales/supranacionales auténticos o nucleares*»].

<sup>863</sup> BOISTER, N. «Transnational criminal law?» (2003) 14 (5) *European Journal of International Law* 953-976; *Id.*, *An introduction to transnational criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2012); *Id.*, «Further reflections on the concept of transnational criminal law» (2015) 6 (1) *Transnational Legal Theory* 9-30; *Id.*, «Responding to transnational crime: the distinguishing features of transnational criminal law» en Van der Wilt, H. y Paulussen, C. Y. M. (Eds.) *Legal responses to transnational and international crimes: towards an integrative approach?* (Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 2017); GUYMON, C. D. «International mechanisms for combating transnational organized crime: the need for a multilateral convention» (2000) 18 *Berkeley Journal of International Law* 53-101; CURRIE, R. J., RIKHOF, J. y MACNEIL, G. *International and transnational criminal law* (Irwin Law: Toronto, 2010); BOISTER, N. y CURRIE, R. J. (Eds.) *Routledge handbook of transnational criminal law* (Routledge: Londres, 2014); OLÁSULO ALONSO, *Derecho internacional penal...*, *op. cit.*; CORDINI, N. S. «Dogmática del Derecho penal transnacional: hacia una dogmática jurídico-penal regional» (2018) 13 (26) *Política Criminal* 1140-1169.

<sup>864</sup> Generalmente, las lenguas romances, como el castellano o el francés, distinguen entre Derecho penal internacional (*Droit pénal international*) y Derecho internacional penal (*Droit international pénal*). En este sentido: MEJÍA AZUERO, J. C. «Diferencias entre el Derecho penal internacional y el Derecho internacional penal» (2008) XI (22) *Prologómenos. Derechos y Valores* 181-217.

El DPI en sentido estricto comprende todas las normas de Derecho internacional que directamente fundamentan, excluyen o de cualquier otro modo regulan una responsabilidad penal<sup>865</sup>. Los crímenes internacionales son aquellos tipificados en el artículo 5 del Estatuto de Roma, considerados «los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto», «que desafían la imaginación y conmueven profundamente la conciencia de la humanidad»<sup>866</sup>, a saber: el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y el crimen de agresión. La lesividad de estas conductas, por su propia naturaleza y por la gravedad que revisten, trasciende de las concretas víctimas y alcanza a la comunidad internacional. En consecuencia, estos actos están directamente prohibidos por el Derecho internacional, que establece la responsabilidad individual *directa* de los máximos responsables<sup>867</sup>. El tipo de responsabilidad que se establece es, por tanto, una auténtica responsabilidad *supranacional*, de naturaleza penal, que podrá ser ejecutada ante los tribunales internacionales penales creados por la comunidad internacional a estos efectos, o por las jurisdicciones nacionales en aplicación de fundamentos jurisdiccionales tradicionales como la territorialidad o la nacionalidad activa, o actuando en nombre de la sociedad internacional, a través del principio de jurisdicción universal<sup>868</sup>. Por lo demás, los crímenes

---

<sup>865</sup> WERLE, G. *Tratado de Derecho penal internacional* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2017) pp. 78-79. En consecuencia, como explica este autor, la pertenencia de un tipo penal al DPI requiere de tres condiciones: «en primer lugar, la norma debe describir un injusto imputable individualmente, y amenazar con una pena como efecto jurídico; en segundo lugar, la norma debe ser parte del ordenamiento jurídico internacional; y en tercer lugar, la punibilidad debe existir con independencia de la recepción del tipo delictivo en el ordenamiento jurídico estatal».

<sup>866</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998 (última modificación de 2010), Preámbulo.

<sup>867</sup> A diferencia de lo que ocurre en el ámbito nacional, uno de los rasgos característicos de los crímenes internacionales es que el grado de responsabilidad no disminuye al incrementarse la distancia con la escena del delito, sino todo lo contrario: aumenta significativamente. Según describe OLÁSOLO ALONSO «cuanto mayor es el rango del acusado, más amplios son generalmente los hechos que se le imputan». OLÁSOLO ALONSO, H. *Tratado de autoría y participación en Derecho penal internacional* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2013) p. 40.

<sup>868</sup> CASSESE, A. *International criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2008) pp. 11-14; CURRIE, RIKHOF y MACNEIL, *op. cit.*, p. 19; OLÁSOLO ALONSO, *Derecho internacional penal...*, *op. cit.*, p. 49. Para una aproximación más completa al debate en torno al significado, alcance y límites del principio de universalidad, véase: REYDAMS, L. *Universal jurisdiction: international and municipal legal perspectives* (Oxford University Press: Oxford, 2003); SÁNCHEZ LEGIDO, A. *Jurisdicción universal penal y Derecho internacional* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2004); O'SULLIVAN, A. *Universal jurisdiction in international criminal law* (Routledge: Londres, 2017); GARZÓN REAL, B. *No a la impunidad: jurisdicción universal, la última esperanza de las víctimas* (Debate: Barcelona, 2019).

internacionales responden a tipos que cabe entender consolidados<sup>869</sup>, de forma que su prohibición es actualmente concebida como declaratoria de Derecho internacional consuetudinario y posee carácter de norma imperativa de *ius cogens*, esto es, que no admite acuerdo en contrario<sup>870</sup>.

Por su parte, los crímenes transnacionales son, como su propio nombre indica, conductas con repercusión transnacional —porque incluyen o afectan a más de un Estado en su planificación, preparación y comisión, ya sea a través de la diferente nacionalidad de sus autores o víctimas, o porque los medios empleados trascienden las fronteras nacionales<sup>871</sup>, o porque, a pesar de desarrollarse íntegramente en el territorio de un Estado, son objeto de interés transnacional<sup>872</sup>—, objeto de las denominadas «convenciones para la represión» (*suppression conventions*)<sup>873</sup>, que generalmente obligan a los Estados parte a tipificar la conducta en cuestión en sus legislaciones internas y a cooperar con otros Estados parte en su investigación y persecución<sup>874</sup>. Resulta esencial entender, al efecto, que una primera diferencia entre el sistema de DPI puro y el sistema convencional radica en sus fuentes, que igualmente determinará el contexto de aplicación de uno y otro régimen: mientras que el primero deriva sus fuentes de las convenciones internacionales —entre las que destaca, por su especial relevancia, el Estatuto de Roma de 1998—, la costumbre internacional, los principios generales del derecho, las decisiones judiciales e, incluso, la doctrina; el segundo deriva sus fuentes de las legislaciones nacionales de cada Estado, pero con un fin exclusivo: precisar el alcance de los tratados multilaterales respecto a las normas internas<sup>875</sup>. Es por ello por lo que los

---

<sup>869</sup> REMIRO BROTONS, A. R. «La persecución de los crímenes internacionales por los tribunales estatales: el principio de universalidad» en *XXXIII Curso de Derecho internacional* (Organización de Estados Americanos: 2006), disponible en: [www.oas.org/es/sla/ddi/publicaciones\\_digital\\_XXXIII\\_curso\\_derecho\\_internacional\\_2006.a.sp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/publicaciones_digital_XXXIII_curso_derecho_internacional_2006.a.sp).

<sup>870</sup> BROWNLIE, I. *Principles of public international law* (Hart Publishing: Oxford, 2010) p. 30; OLÁSOLO ALONSO, *Derecho internacional penal...*, *op. cit.*, p. 51.

<sup>871</sup> BASSIOUNI, M. C. (Ed.) *International criminal law: sources, subjects and contents* (Martinus Nijhoff: Leiden, 2008) pp. 128, 133.

<sup>872</sup> BOISTER, «Responding to transnational...», *op. cit.*

<sup>873</sup> CURRIE, RIKHOF y MACNEIL, *op. cit.*, p. 19. En relación al desarrollo de estos instrumentos, véanse, por ejemplo: NADELMANN, E. A. «Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society» (1990) 44 *International Organization* 479-526; GREGORY, F. «Private criminality as a matter of international concern» en Sheptycki, J. (Ed.) *Issues in transnational policing* (Routledge: Londres, 2000) 100-135.

<sup>874</sup> KOVAČ, M. «International criminalisation of terrorism» (2007) 14 (1) *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 267-290, p. 274.

<sup>875</sup> MEJÍA AZUERO, *op. cit.*, pp. 181-183.

tratados de DPT adoptan definiciones muy flexibles de los delitos regulados<sup>876</sup>, a fin de que los Estados puedan asumir las mismas, conservando al mismo tiempo la capacidad de interpretarlas y adaptarlas a sus circunstancias nacionales<sup>877</sup>.

Existen más de 200 tratados de este tipo<sup>878</sup>, que cubren un importante número de conductas, incluyendo, como veremos a lo largo de este capítulo, algunas de las manifestaciones más comunes del terrorismo, pero también la tortura<sup>879</sup>, el tráfico de estupefacientes<sup>880</sup>, o la delincuencia organizada transnacional<sup>881</sup>. Estos instrumentos constituyen uno de los mecanismos más importantes de los que se ha dotado la comunidad internacional para hacer frente al terrorismo y a otras formas de delincuencia transnacional que, como venimos sosteniendo, se han ido extendiendo paralelamente al proceso de globalización. En palabras de Nadelmann: «International prohibition regimes are intended to minimise or eliminate the potential havens from which certain crimes can be committed and to which criminals can flee to escape prosecution and punishment. They provide an element of standardisation to co-operation among governments that have few other law enforcement concerns in common. And they create an expectation of co-operation that governments challenge at the cost of some international embarrassment»<sup>882</sup>. Las convenciones para la represión impulsadas por las Naciones Unidas se ocupan, en definitiva, de un género específico de delincuencia, objeto de interés transnacional, cuya

---

<sup>876</sup> SCHLOENHARDT, A. «Transnational organised crime and international law: the Palermo Convention» (2005) 29 *Criminal Law Journal* 340-354, pp. 245-353; OLÁSULO ALONSO, *Derecho internacional penal...*, op. cit., p. 59.

<sup>877</sup> JENKS, C. W. «The conflict of law-making treaties» (1953) 30 *British Year Book of International Law* 401-453, pp. 401-425.

<sup>878</sup> Para una sistematización pormenorizada de muchos de estos instrumentos, véase: BASSIOUNI, M. C. «The sources and content of international criminal law: a theoretical framework» en Bassiouni, M. C. *International criminal law: crimes* (vol. I, Transnational Publishers: Ardsley, 1999) 3-125.

<sup>879</sup> Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, de 10 de diciembre de 1984.

<sup>880</sup> La labor de las Naciones Unidas en la lucha contra el problema mundial de las drogas se basa en tres importantes tratados internacionales de fiscalización de drogas: la Convención única sobre estupefacientes, de 30 de marzo de 1961; el Convenio sobre sustancias sicotrópicas, de 21 de febrero de 1971; y la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, de 20 de diciembre de 1988.

<sup>881</sup> Este problema ha sido abordado a nivel internacional por medio de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, de 15 de noviembre de 2000, y sus protocolos sobre la trata de personas, el tráfico de migrantes y el tráfico de armas de fuegos, así como en la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, de 31 de octubre de 2003.

<sup>882</sup> NADELMANN, op. cit., p. 481.



persecución y enjuiciamiento exige la cooperación procesal entre los Estados<sup>883</sup>. En este sentido, siguiendo a Olásolo Alonso, el DPT recurre al Derecho internacional con un triple objetivo: en primer lugar, «obtener una mayor armonización de las definiciones de los delitos a nivel nacional, como condición necesaria para la cooperación procesal entre los Estados»; en segundo lugar, «establecer mecanismos que faciliten la resolución de las controversias sobre la aplicación extraterritorial de la jurisdicción nacional»; y, por último, «diseñar nuevos mecanismos de cooperación procesal»<sup>884</sup>.

Como veremos con más detalle cuando examinemos los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo, en la mayoría de casos, los tratados de DPT exigen a los Estados parte que: tipifiquen como infracciones penales, con arreglo a sus legislaciones internas, los delitos enunciados y los sancionen con penas adecuadas<sup>885</sup>; establezcan un régimen de jurisdicción amplio sobre los delitos, basado en criterios territoriales y extraterritoriales<sup>886</sup>; detengan a cualquier sospechoso que se encuentre en su territorio y procedan a su extradición o enjuiciamiento sin demora indebida (*aut dedere aut judicare*)<sup>887</sup>; cooperen con el resto de Estados parte en la prevención y represión de estos delitos<sup>888</sup>; e intercambien la información y las pruebas necesarias para poder establecer la responsabilidad penal<sup>889</sup>. El incumplimiento de estas obligaciones dará lugar a la responsabilidad del Estado infractor por la violación de una obligación de Derecho internacional<sup>890</sup>. En cambio, los individuos no pueden violar directamente los tratados de DPT<sup>891</sup>. Dicho de otro modo: los crímenes transnacionales no general responsabilidad penal a falta de implementación

---

<sup>883</sup> BASSIOUNI, M. C. «Effective national and international action against organised crime and terrorist criminal activities» (1990) 4 *Emory International Law Review* 9-42, p. 36; HAMEED, U. «Mandatory obligations under the international counter-terrorism and organised crime conventions to facilitate state cooperation in law enforcement» (Tesis Doctoral, University of Glasgow, 2014) p. 1.

<sup>884</sup> OLÁSULO ALONSO, *Derecho internacional penal...*, *op. cit.*, p. 60.

<sup>885</sup> Véase, por ejemplo, el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 9 de diciembre de 1999, artículo 4.

<sup>886</sup> *Ibid.*, artículo 7.

<sup>887</sup> *Ibid.*, artículo 10.

<sup>888</sup> *Ibid.*, artículo 18.

<sup>889</sup> *Ibid.*, artículo 12.

<sup>890</sup> BOISTER, *An introduction to transnational...*, *op. cit.*, pp. 16-177; *Id.* «Transnational criminal law?», *op. cit.*, p. 962; AMBOS y TIMMERMANN, *op. cit.*, p. 29.

<sup>891</sup> BOISTER, N. «Treaty crimes, International Criminal Court?» (2009) 12 (3) *New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal* 341-365, p. 349. En consecuencia, el Derecho penal transnacional no codifica, ni hace cristalizar, conceptos universales. NADELMANN, *op. cit.*, pp. 479-526.

interna del convenio internacional de que se trate<sup>892</sup>. Como ilustran Ambos y Timmermann, esto lleva aparejadas dos consecuencias: «primero, cuando un Estado implementa los crímenes respectivos, éstos pasan a formar parte del Derecho nacional y se debe establecer la jurisdicción, que requiere una conexión jurisdiccional con el crimen (por ejemplo, territorialidad, nacionalidad y el principio de protección); segundo, si un Estado parte no implementa un crimen basado en un tratado, esto implica la impunidad por dicho crimen en ese territorio»<sup>893</sup>. Una última diferencia menor que se puede destacar tiene que ver con el principio de complementariedad, propio del DPI, frente al principio de solidaridad que opera en DPT<sup>894</sup>.

A pesar de las diferencias enunciadas, ambos sistemas convergen en su propósito de luchar contra la impunidad, instaurando una respuesta de justicia penal globalizada, que se sustente en los principios del Estado de Derecho y los derechos humanos. Resulta apropiadas, a este respecto, las palabras de Bassiouni: «These legal disciplines are distinguished, *inter alia*, of their subjects, contents, scope, values, goals, and methods. Thus, they cannot be easily reconciled. Nevertheless, the different components that make up international criminal law constitute a functional whole, even though lacking in the doctrinal cohesiveness and methodological coherence»<sup>895</sup>.

---

<sup>892</sup> OLÁSULO ALONSO, *Derecho internacional penal...*, *op. cit.*, p. 59; ENCK, J. L. «The United Nations Convention against transnational organized crime: is it all that it is cracked up to be—problems posed by the Russian mafia in the trafficking of humans» (2003) 30 *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 369-394, pp. 369-385; ALBRECHT, H. y FIJNAUT, C. «The containment of transnational organized crime: comments on the UN Convention of December 2000» en Albrecht, H. y Fijnaut, C. (Eds.) *UN Convention against transnational organized crime* (Iuscrim: Friburgo, 2002).

<sup>893</sup> AMBOS y TIMMERMANN, *op. cit.*, p. 29.

<sup>894</sup> MEJÍA AZUERO, *op. cit.*, p. 193.

<sup>895</sup> BASSIOUNI, M. C. *Introduction to international criminal law: 2<sup>nd</sup> revised edition* (Martinus Nijhoff Publishers: Leiden, 2013) p. 1.

### 3.3 LOS CONVENIOS, CONVENCIONES Y PROTOCOLOS UNIVERSALES PARA LA REPRESIÓN DEL TERRORISMO: CONTENIDO Y APLICABILIDAD A LOS CASOS DE ESTUDIO

«Increasingly, questions are being raised about the definition of a terrorist. Let us be wise and focused about this: terrorism is terrorism... What looks, smells and kills like terrorism is terrorism»<sup>896</sup>.

Aunque los ataques del 11-S popularizaron el empleo de la expresión «guerra global contra el terrorismo», tal y como analizábamos en el capítulo precedente, la sociedad internacional viene cooperando para hacer frente a esta amenaza desde, al menos, 1937. Ante la dificultad de lograr el consenso sobre una definición genérica de terrorismo, las Naciones Unidas y sus organismos especializados impulsaron una estrategia de aproximación convencional sectorial o fragmentaria, a través de la cual se fue desarrollando, paulatinamente, un régimen jurídico de actuación. Entre 1963 y 2005, se formalizaron una serie de convenios o convenciones y protocolos que señalan categorías concretas de actos violentos que toda la comunidad internacional condena, sean cuales fueren los motivos de sus autores, y que generalmente constituyen manifestaciones de terrorismo, y exigen a los Estados parte que tipifiquen dichas conductas como delitos, sometan a juicio o permitan la extradición de sus autores, y cooperen con otros Estados para asegurar el adecuado cumplimiento de estas obligaciones <sup>897</sup>. Juntamente con las resoluciones pertinentes del Consejo y la Asamblea y la Estrategia global, este marco jurídico sectorial colma, en cierta medida, los vacíos o lagunas normativas ocasionados por la falta de un convenio general<sup>898</sup>.

---

<sup>896</sup> GREENSTOCK, Sir J., Embajador de Reino Unido ante las Naciones Unidas, discurso tras los atentados del 11 de septiembre de 2011 *apud* COLLINS, J. «Terrorism» en Collins, J. y Glover, R. (Eds.), *Collateral language: a user's guide to America's new war* (New York University Press: Nueva York, 2002) pp. 167-168.

<sup>897</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Medidas para eliminar el terrorismo internacional. Informe del Secretario General» (21 de septiembre de 1993) Doc. A/48/267/Add.1, párr. 2. Podríamos sostener, entonces, que nos encontramos ante «aproximaciones a determinados actos que pueden ser calificados como terroristas sin que, por ahora, se haya podido establecer una definición completa y genérica del terrorismo que forme parte del actual ordenamiento jurídico internacional, con independencia de las innumerables posiciones doctrinales que se han expresado al respecto». DÍAZ BARRADO, C. M. «El marco jurídico-internacional de lucha contra el terrorismo» (2004) 133 *Cuadernos de Estrategia del IEEE*, p. 55 [énfasis en el original]. También: MERINO HERRERA, *op. cit.* pp. 113-236.

<sup>898</sup> DU PLESSIS, *op. cit.*, p. 43. Véase también: RÖBEN, V. «The role of international conventions and general international law in the fight against international terrorism» en Walter, C. *et al.* (Eds.) *Terrorism as a challenge for national and international law: security versus liberty?* (Springer: Berlín, 2004) 789-822.

Como veremos a continuación, este régimen se fue construyendo, en muchos casos, como reacción a actos terroristas ocurridos en el período inmediatamente anterior, es decir, fruto de la preocupación de la comunidad internacional ante las nuevas manifestaciones y modalidades de terrorismo transnacional que demandaban una respuesta conjunta y coordinada<sup>899</sup>. En palabras de Trapp: «As and when terrorist actors began to use transnational violence in new ways, *the international community responded to these developments through the adoption of a new terrorism suppression convention which addressed that particular manifestation of terrorism*»<sup>900</sup>.

El asesinato del Rey Alejandro I de Yugoslavia y del Ministro de Asuntos Exteriores de la República Francesa, Louis Barthou, en Marsella el 9 de octubre de 1934, fue, como vimos en el capítulo 2, el incidente que impulsó los primeros esfuerzos multilaterales para la supresión del terrorismo<sup>901</sup>. Aunque nunca llegó a entrar en vigor, la *Convención para la prevención y represión del terrorismo* de 1937 representa el primer intento de regulación del terrorismo en Derecho internacional. En lo que ahora nos concierne, el tratado abordaba algunas de las dificultades encontradas por los Estados a la hora de llevar a los terroristas ante la justicia, ocasionadas por la naturaleza transnacional de este fenómeno y por las limitaciones al ejercicio de jurisdicción impuestas por el Derecho internacional<sup>902</sup>.

A partir de la década de 1960, la preocupación de la comunidad internacional por el terrorismo transnacional se focalizó en cuatro esferas temáticas concretas: delitos contra la seguridad de la aviación civil, delitos contra la seguridad de las personas, delitos contra la seguridad de la navegación marítima y delitos asociados con diversas actividades terroristas violentas. En lo que sigue, además de analizar el contenido de los instrumentos convencionales universales existentes en materia de lucha contra el terrorismo, evaluaremos la aplicabilidad de estos acuerdos a los casos de estudio que planteábamos en el capítulo 1<sup>903</sup>. Como en el caso de cualquier tratado internacional, la aplicabilidad de los convenios universales a los casos seleccionados estará condicionada por

---

<sup>899</sup> VACAS FERNÁNDEZ, F. *El terrorismo como crimen internacional* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2011) p. 66.

<sup>900</sup> TRAPP, K. N. «The potentialities and limitations of reactive law making: a case study in terrorism suppression» (2016) 30 (3) *University of New South Wales Law Journal* 1191-1218, pp. 1192-1193 [el énfasis es nuestro].

<sup>901</sup> Véase: Capítulo 2, Epígrafe 2.2, Apartado 2.2.1: Intentos de regulación jurídica del terrorismo en el período de entreguerras: la Sociedad de Naciones.

<sup>902</sup> TRAPP, *op. cit.*, p. 1193.

<sup>903</sup> Véase: Capítulo 1, Epígrafe 1.4 : Casos de estudio.

factores materiales (que el acto terrorista específico tenga encaje en alguno de los tipos delictivos enunciados en los tratados), temporales (que el acuerdo en cuestión esté en vigor en el momento en que se perpetre el delito), personales y espaciales (que la conducta delictiva tenga lugar, o el sospechoso se encuentre, en el territorio de un Estado parte). Habiendo entendido esto, dado que lo que pretendemos con este ejercicio es corroborar que muchas de las manifestaciones más comunes del terrorismo pueden ser perseguidas como delitos definidos en los convenios universales, nuestro análisis se centrará, sobre todo, en establecer si los actos terroristas de nuestros casos de estudio tienen encaje en alguno de los tipos delictivos enunciados en los mismos. En otras palabras, trataremos de responder a la pregunta: ¿constituyen nuestros ejemplos de actos terroristas conductas prohibidas por los convenios, convenciones y protocolos existentes en materia de lucha contra el terrorismo? Por ello, aunque en algún caso los instrumentos aplicables se adoptaron con posterioridad a los incidentes examinados, o éstos involucren a Estados que no los han ratificado, nos centraremos, como decíamos, en determinar su aplicabilidad *ratione materiae*. En última instancia, este análisis pretende ofrecer un soporte fáctico que respalde la hipótesis avanzada en el capítulo 4, que defiende que la efectiva aplicación de la obligación *aut dedere aut judicare* prevista en los convenios puede convertirse en una herramienta eficaz en la lucha contra la impunidad de un amplio espectro de las actividades terroristas.

### 3.3.1 Instrumentos relacionados con la seguridad de la aviación civil

El terrorismo aéreo presenta multitud de formas que han ido evolucionando en paralelo a los motivos y medios de sus autores<sup>904</sup>. El atractivo de la aviación civil como blanco terrorista radica no solo en la particular vulnerabilidad de los pasajeros y la impresionante difusión publicitaria de este tipo de ataques, sino también en la oportunidad de atentar contra un símbolo del Estado<sup>905</sup>.

---

<sup>904</sup> Apoderamiento ilícito de aeronaves para el transporte o para obtener beneficios económicos; toma de pasajeros como rehenes por motivos políticos o económicos; actos de violencia contra aeropuertos; destrucción o sabotaje de aeronaves, inclusive mediante el uso de artefactos explosivos a bordo, o empleando sistemas de defensa aérea portátiles (MANPADS) para disparar contra ellas; ataques cibernéticos contra los sistemas de aviso y navegación; y empleo de aeronaves como arma contra un objetivo seleccionado o para liberar un arma biológica, química o nuclear (BQN) o un material explosivo, radiactivo o sustancias similares.

<sup>905</sup> ATWELL, J. «Aviation and international terrorism» en Saul, B. (Ed.) *Research handbook on international law and terrorism* (Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 2014) p. 57.

La mayoría de los secuestros de aeronaves ocurridos entre 1948 y 1960 fueron cometidos por refugiados y delincuentes fugitivos con el propósito de desviar la ruta de su vuelo hacia un destino determinado<sup>906</sup>. Sin embargo, el 23 de julio de 1968, tres hombres identificados como integrantes del Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP) secuestraron un vuelo de la aerolínea estatal israelí El Al que se dirigía de Roma a Tel Aviv<sup>907</sup>, marcando el advenimiento del uso del secuestro de aeronaves como táctica para publicitar las luchas políticas. En los años que siguieron, el número de secuestros y actos de violencia contra la aviación civil se incrementó considerablemente, despertando la inquietud de la comunidad internacional<sup>908</sup>. Tras los atentados contra el Vuelo 182 de Air India en 1985 y el Vuelo 103 de Pan Am en 1988, el foco se situó sobre la destrucción de aeronaves mediante el uso de artefactos explosivos. Durante la década de 1990, el número de ataques contra la aviación civil experimentó una cierta disminución<sup>909</sup>. Sin embargo, el 11 de septiembre de 2001, el terrorismo aéreo dio un salto cualitativo: la utilización de la propia aeronave como arma para infligir terror a bordo y en tierra, y la predisposición de los secuestradores a morir en las aeronaves para lograr sus objetivos, fueron hechos para los que la aviación civil no estaba preparada. El aumento del número de pasajeros, la dependencia mundial de este tipo de desplazamientos y las repercusiones económicas de la industria de la aviación en la economía global, garantizan que aviación civil continuará siendo un blanco atractivo.

El desarrollo del Derecho internacional en el ámbito de la aviación civil ha respondido a la evolución y el incremento de los ataques en una época de acelerada expansión del tráfico aéreo. Reproduciendo las palabras pronunciadas por el Presidente del Comité Jurídico de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) —organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas, establecido en 1944 para ejercer la administración y velar por la

---

<sup>906</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>907</sup> Para más información sobre este incidente, véase: GUYOT, L. «A 50 años de un secuestro comando a El Al» (Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de La Plata, Efemérides, 2018), disponible en: [www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/08/efemerides-guyot-julio-2018.pdf](http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/08/efemerides-guyot-julio-2018.pdf).

<sup>908</sup> Entre 1960 y 1967, hubo un promedio de cinco secuestros por año. Ese número aumentó a 35 en 1968 y alcanzó la abrumadora cifra de 89 en 1969. EVANS, A. E. «Aircraft and aviation facilities» en Evans, A. E. y Murphy, J. F. (Eds.) *Legal aspects of international terrorism* (Lexington Books: Lanham, MD, 1978) pp. 3, 4-6. En el mismo sentido: DONATO, A. M. «La OACI y el terrorismo aeronáutico» (2014) 38 *CIDA-E: Revista del Centro de Investigaciones y Difusión Aeronáutico-Espacial* 11-38.

<sup>909</sup> Ocasionalmente, entre otros factores, por el aumento de la cooperación intergubernamental, la renuncia al terrorismo por varias organizaciones, y el hecho de que los grupos terroristas se centraran en objetivos nacionales en lugar de extranjeros.

aplicación del *Convenio sobre la aviación civil internacional*<sup>910</sup>— en 1970: «new aspects, new facets, and more spectacular types of offences were occurring... For each type of offence, an adequate rule would have to be adopted»<sup>911</sup>.

En la actualidad, el régimen jurídico que se ocupa del terrorismo aéreo está compuesto por ocho instrumentos, adoptados a lo largo de un período de más de 50 años: el *Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves* de 1963 («Convenio de Tokio»), el *Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves* de 1970 («Convenio de La Haya»), el *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil* de 1971 («Convenio de Montreal»), el *Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional* de 1988, el *Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección* de 1991, el *Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional* de 2010 (que moderniza y consolida el Convenio de Montreal), el *Protocolo complementario del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves* de 2010 y el *Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves* de 2014<sup>912</sup>.

A. El Convenio de Tokio de 1963 sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves y su Protocolo de 2014

El *Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves* de 14 de septiembre de 1963, más conocido como Convenio de Tokio, ha sido ratificado por 186 Estados<sup>913</sup>, convirtiéndose en uno de los

---

<sup>910</sup> La OACI trabaja junto a los 193 Estados miembros del Convenio y a grupos de la industria para alcanzar un consenso sobre las normas y métodos recomendados (SARPs) para la aviación civil internacional y sobre políticas que hagan posible que el sector de la aviación civil sea operacionalmente seguro, eficiente, protegido, económicamente sostenible y ambientalmente responsable. Los fines y objetivos de este organismos aparecen detallados en el artículo 44 del Convenio sobre la aviación civil internacional, de 7 de diciembre de 1944 («Convenio de Chicago»). Para más información, véase: Naciones Unidas, OACI, «Sobre la OACI», disponible en: [www.icao.int/about-icao/Pages/ES/default\\_ES.aspx](http://www.icao.int/about-icao/Pages/ES/default_ES.aspx).

<sup>911</sup> OACI, 18º sesión del Comité Jurídico (29 de septiembre-22 de octubre de 1970) Doc. 8936-LC/164-1.

<sup>912</sup> Para un análisis detallado de la evolución de este régimen, véase: HARRISON, J. *International aviation and terrorism* (Routledge: Londres, 2009).

<sup>913</sup> Naciones Unidas, OACI, «Current lists of parties to multilateral air law treaties», disponible en: [www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo\\_ES.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo_ES.pdf).

instrumentos más exitosos elaborados bajo los auspicios de la OACI<sup>914</sup>. Hasta su entrada en vigor, existía cierta confusión en torno qué Estado debía atribuirse la competencia para el conocimiento de los actos ilícitos cometidos a bordo de una aeronave en vuelo. El objetivo principal perseguido con la adopción de este instrumento fue proveer ciertas reglas básicas para garantizar el establecimiento de jurisdicción sobre los infractores<sup>915</sup>. El Convenio de Tokio dispone que el Estado de matrícula de la aeronave será competente para conocer las infracciones a las leyes penales y los actos que, siendo o no infracciones, puedan poner en peligro la seguridad de la aeronave o de las personas o bienes en la misma<sup>916</sup>. De esta forma, el Convenio se refiere a las infracciones cometidas a bordo de aeronaves en general, pero no aborda específicamente los actos de apoderamiento ilícito, y mucho menos los de terrorismo<sup>917</sup>. El Convenio exige que los Estados parte adopten las medidas necesarias a fin de establecer su jurisdicción sobre las infracciones cometidas a bordo de aeronaves matriculadas en su territorio<sup>918</sup>, y excluye de su ámbito de aplicación las infracciones cometidas por una persona a bordo de una aeronave en vuelo en el espacio aéreo del Estado de matrícula<sup>919</sup>.

Por lo demás, el Convenio otorga ciertas facultades al comandante para lidiar con aquellos pasajeros con comportamientos insubordinados<sup>920</sup> y establece el procedimiento a seguir en caso de apoderamiento ilícito<sup>921</sup>. Con todo, resulta fundamental entender que el Convenio de Tokio no señala conductas determinadas que los Estados contratantes deban definir como

---

<sup>914</sup> En este sentido: PIERA, A. «Una mirada crítica al convenio de Tokio de 1963 sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves: ¿debería la OACI intentar modificarlo?» (2012) 10 *Revista de Derecho del Transporte: Terrestre, Marítimo, Aéreo y Multimodal* 27-64.

<sup>915</sup> En este sentido: MATTE, N. M. *Treatise on air-aeronautical law* (Institute of Air and Space Law, McGill University: Montreal, 1981) p. 353.

<sup>916</sup> Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves, de 14 de septiembre de 1963, artículo 3.1. Nótese, sin embargo, que la obligación de establecer la jurisdicción solo se aplica a los actos cometidos a bordo de una aeronave que se encuentra *en vuelo*, es decir, desde el momento en que se aplica la fuerza motriz para despegar hasta que termina el recorrido de aterrizaje.

<sup>917</sup> JOYNER, «International extradition...», *op. cit.*, p. 509.

<sup>918</sup> Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves, *op. cit.*, artículo 3.2.

<sup>919</sup> A no ser que el último punto de despegue o el próximo de aterrizaje se hallen en un Estado distinto. *Ibid.*, artículo 5.1.

<sup>920</sup> *Ibid.*, artículos 5-10. Sin constituir un estatuto sobre la situación del comandante de aeronave, el Convenio de Tokio es el único instrumento internacional que se refiere a un determinado número de atribuciones y facultades del mismo. DONATO, *op. cit.*

<sup>921</sup> Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves, *op. cit.*, artículo 11.



delitos con arreglo a sus legislaciones internas<sup>922</sup>; ni tampoco exige que se extradite o juzgue a los infractores<sup>923</sup>.

En 2014, los Estados de la OACI aprobaron un nuevo Protocolo que modificó el Convenio de Tokio («Protocolo de Montreal»), ampliando la jurisdicción para abarcar las infracciones y actos cometidos a bordo de las aeronaves desde el Estado de matrícula al Estado de aterrizaje y al Estado explotador<sup>924</sup>. El Protocolo de Montreal entró en vigor el 1 de enero de 2020 y actualmente cuenta con 35 signatarios, 10 ratificaciones y 12 adhesiones<sup>925</sup>.

B. El Convenio de La Haya de 1970, para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves y el Convenio de Montreal de 1971, para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil y su Protocolo de 1988

Como mencionábamos más arriba, la preocupación de la comunidad internacional por el terrorismo aéreo se agudizó a finales de la década de 1960, consecuencia del aumento del número de secuestros de aeronaves y actos de violencia contra la aviación civil, que evidenciaron la necesidad de definir estas conductas, regularlas en el ámbito internacional y ofrecer una respuesta coordinada<sup>926</sup>. La OACI reaccionó adoptando dos convenios específicamente destinados a suprimir estas modalidades de violencia: el Convenio de La Haya de 1970 y el Convenio de Montreal de 1971, que actualmente cuentan con 185 y 188 partes, respectivamente<sup>927</sup>.

---

<sup>922</sup> ONUDD, *El marco jurídico universal...*, *op. cit.*, p. 3. En este sentido, aunque el artículo 11 avanza algunos elementos de lo que podría ser un concepto de apoderamiento ilícito de aeronave («Cuando una persona a bordo, mediante violencia o intimidación, cometa cualquier acto ilícito de apoderamiento, interferencia, o ejercicio del control de una aeronave en vuelo...»), éste resulta, a todas luces, insuficiente, hecho que motivó la posterior adopción del Convenio de La Haya de 1970.

<sup>923</sup> ATWELL, *op. cit.*, p. 59. La ausencia de obligación alguna de responder al delito en sí, en particular en relación con el apoderamiento ilícito de aeronaves, constituye otra de las deficiencias graves del Convenio de Tokio, que condujeron a la adopción del Convenio de La Haya en 1970. HORLICK, G. «The developing of the law of air hijacking» (1971) 12 *Harvard International Law Journal* 33-70, p. 37.

<sup>924</sup> Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves, de 4 de abril de 2014, artículo 3 bis 1.

<sup>925</sup> Naciones Unidas, OACI, «Current lists of parties to multilateral air law treaties», *op. cit.*

<sup>926</sup> En este sentido: DIEDERICKS-VERSCHOOR, I. H. P. *An introduction to air law* (Kluwer Law International: Alphen aan den Rijn, 1991) p. 1999.

<sup>927</sup> Naciones Unidas, OACI, «Current lists of parties to multilateral air law treaties», disponible en: [www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Hague\\_ES.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Hague_ES.pdf) y [www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Mtl71\\_ES.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Mtl71_ES.pdf).

El *Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves* de 1970, más conocido como Convenio de La Haya, exige a los Estados parte que tipifiquen, con arreglo a sus legislaciones nacionales, la conducta de 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»<sup>928</sup>, o sea cómplice de la persona que cometa o intente cometer cualquiera de tales actos<sup>929</sup>; y les obliga a establecer penas severas para estas ofensas<sup>930</sup>. El artículo 3 excluye del ámbito de aplicación del Convenio «a las aeronaves utilizadas en servicios militares, de aduanas o de policía»<sup>931</sup>; y determina que sus disposiciones solo se aplicarán «si el lugar de despegue o el de aterrizaje real de la aeronave, a bordo de la cual se cometa el delito, está situado fuera del territorio del Estado de su matrícula»<sup>932</sup>, o si el presunto delincuente es hallado en el territorio de un Estado distinto del de matrícula<sup>933</sup>, esto es, cuando concurra un *elemento transnacional*.

A diferencia del Convenio de Tokio de 1963, el instrumento firmado en La Haya pone considerable énfasis en la implementación. De un lado, el artículo 4 exige a los Estados parte que tomen las medidas necesarias para ejercer su jurisdicción: si el delito se comete a bordo de una aeronave matriculada en tal Estado; si la aeronave aterriza en su territorio con el presunto delincuente todavía a bordo; y si el delito se comete a bordo de una aeronave dada en arrendamiento sin tripulación a una persona que tenga en el mismo su oficina principal o residencia permanente<sup>934</sup>. Además, un Estado deberá establecer su jurisdicción *siempre que el presunto delincuente se halle en su territorio y no concedan la extradición*<sup>935</sup>. Esta obligación de extraditar o juzgar, también conocida como *aut dedere aut judicare*, se desarrolla con más detalle en el artículo 7: «El Estado Contratante en cuyo territorio sea hallado el presunto delincuente si no procede a la extradición del mismo, someterá el caso a sus

---

<sup>928</sup> Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, de 16 de diciembre de 1970, artículo 1 a).

<sup>929</sup> *Ibid.*, artículo 1 b).

<sup>930</sup> *Ibid.*, artículo 2.

<sup>931</sup> *Ibid.*, artículo 3.2.

<sup>932</sup> Con independencia de que se trate de una aeronave en vuelo internacional o interno. *Ibid.*, artículo 3.3.

<sup>933</sup> *Ibid.*, artículo 3.5.

<sup>934</sup> *Ibid.*, artículo 4.1. Asimismo, se hace constar expresamente que el Convenio no excluirá ninguna jurisdicción penal ejercida de acuerdo con las leyes nacionales.

<sup>935</sup> *Ibid.*, artículo 4.3.

autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento, sin excepción alguna y con independencia de que el delito haya sido o no cometido en su territorio»<sup>936</sup>.

El artículo 8 obliga a los Estados contratantes a tratar los actos regulados por el Convenio como delitos que dan lugar a la extradición en los tratados presentes y futuros<sup>937</sup>. Aunque se pretendía que la motivación política no constituyera razón para rechazar una solicitud de extradición o asistencia judicial, o un impedimento a la hora de enjuiciar, finalmente, no se incluyó en el Convenio ninguna disposición que disponga que los actos objeto del mismo no tendrán consideración de delitos políticos<sup>938</sup>.

El *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil* de 1971, también conocido como Convenio de Montreal o «Convenio de sabotaje», fue aprobado después de que varios grupos terroristas destruyeran aviones colocando bombas en su interior entre 1967 y 1970<sup>939</sup>. Conforme a su artículo 1.1: «Comete un delito toda persona que ilícita e internacionalmente: a) realice contra una persona a bordo de una aeronave en vuelo actos de violencia que, por su naturaleza, constituye 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

---

<sup>936</sup> *Ibid.*, artículo 7.

<sup>937</sup> Según este precepto: «1. El delito se considerará incluido entre los delitos que den lugar a extradición en todo tratado de extradición celebrado entre Estados contratantes. Los Estados Contratantes se comprometen a incluir el delito como caso de extradición en todo tratado de extradición que celebren entre sí en el futuro. 2. Si un Estado Contratante que subordine la extradición a la existencia de un tratado, recibe de otro Estado Contratante, con el que no tiene tratado, una solicitud de extradición podrá discrecionalmente considerar el presente Convenio como la base jurídica necesaria para la extradición referente al delito. La extradición estará sujeta a las demás condiciones exigidas por el derecho del Estado requerido. 3. Los Estados Contratantes que no subordinen la extradición a la existencia de un tratado reconocerán el delito como caso de extradición entre ellos sujeto a las condiciones exigidas por el derecho del Estado requerido. 4. A los fines de la extradición entre Estados Contratantes, se considerará que el delito se ha cometido no solamente en el lugar donde ocurrió, sino también en el territorio de los Estados obligados a establecer su jurisdicción de acuerdo con el artículo 4, párrafo I». *Ibid.*, artículo 8. Como veremos en lo que sigue, las disposiciones relativas a la obligación de extraditar o juzgar y a facilitar la extradición de presuntos delincuentes incluidas en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo adoptados con posterioridad reproducen, en buena medida, los artículos 7 y 8 del Convenio de La Haya.

<sup>938</sup> ATWELL, *op. cit.*, p. 60.

<sup>939</sup> JOYNER, «International extradition...», *op. cit.*, p. 513. Entre estos incidentes, destaca el conocido como «Secuestro de Dawson's Field». El 7 de septiembre de 1970, el FPLP secuestró tres aviones de pasajeros internacionales que habían despegado con destino a Nueva York, desviando dos de ellos a Dawson's Field, una antigua base aérea situada en la localidad jordana de Zarqa. Tres días después, otro avión con destino a Londres fue secuestrado y llevado a la misma base. El 11 de septiembre, la mayoría de rehenes fueron trasladados a Amán. Al ver que no se satisfacían sus demandas, el 12 de septiembre, los secuestradores hicieron estallar los tres aviones vacío en tierra.

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, constituyan un peligro para la seguridad de la aeronave 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»<sup>940</sup>.

Como podemos apreciar, el Convenio de Montreal define un amplio espectro de actos ilícitos contra la aviación civil<sup>941</sup>. Nuevamente, los Estados contratantes se obligan tipificar estas conductas en sus legislaciones nacionales y castigarlas con penas acordes a su gravedad<sup>942</sup>. El artículo 4 excluye del ámbito de aplicación del Convenio «a las aeronaves utilizadas en servicios militares, de aduanas o de policía»<sup>943</sup>; y determina que sus disposiciones solo se aplicarán cuando concurra un elemento transnacional<sup>944</sup>. Las disposiciones del Convenio de Montreal sobre supuestos en los que los Estados deberán establecer su jurisdicción<sup>945</sup>, detención y custodia de presuntos delincuentes<sup>946</sup>, aplicación del principio *aut dedere aut judicare*<sup>947</sup>, y medidas para facilitar la extradición<sup>948</sup>, reproducen *verbatim* las equivalentes del Convenio de La Haya.

---

<sup>940</sup> Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, de 23 de septiembre de 1971, artículo 1.1. Junto a ello, el segundo párrafo del mencionado precepto dispone que igualmente comete el delito toda persona que intente cometer cualquiera de los delitos mencionados en el párrafo 1 o sea cómplice de la persona que los cometa o intente cometerlos.

<sup>941</sup> Al efecto, nótese que el artículo 1 se refiere a los actos ilícitos contra aeronaves *en servicio*, concepto más amplio que el de aeronave *en vuelo*. Según aclara el artículo 2 «se considerará que una aeronave se encuentra en vuelo desde el momento en que se cierren todas las puertas externas después del embarque hasta el momento en que se abra cualquiera de dichas puertas para el desembarque»; mientras que «se considerará que una aeronave se encuentra en servicio desde que el personal de tierra o la tripulación comienza las operaciones previas a un determinado vuelo hasta veinticuatro horas después de cualquier aterrizaje». *Ibid.*, artículo 2.

<sup>942</sup> *Ibid.*, artículo 3.

<sup>943</sup> *Ibid.*, artículo 4.1.

<sup>944</sup> Esto es: si el lugar de despegue o de aterrizaje está situado fuera del Estado de matrícula, o el delito se comete en el territorio de un Estado distinto del de matrícula de la aeronave, o cuando el presunto delincuente sea hallado en el territorio de un Estado distinto del de matrícula de la aeronave. *Ibid.*, artículo 4, numerales 2 y 3.

<sup>945</sup> *Ibid.*, artículo 5.

<sup>946</sup> *Ibid.*, artículo 6.

<sup>947</sup> *Ibid.*, artículo 7.

<sup>948</sup> *Ibid.*, artículo 8.

A raíz de los ataques cometidos contra viajeros en los aeropuertos de Viena, Roma y otros lugares durante los años 80<sup>949</sup>, la OACI impulsó un Protocolo complementario al Convenio de Montreal<sup>950</sup>. Ambos instrumentos se consideran e implementan como un único tratado, de forma que únicamente aquellos Estados que son parte en el Convenio podrán ratificar el Protocolo<sup>951</sup>. A la presente fecha, el Protocolo cuenta con 176 Estados contratantes<sup>952</sup>. El Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional de 1988 exige a los Estados parte que tipifiquen como delitos dos conductas adicionales, a saber: todo acto de violencia contra una persona en un aeropuerto internacional que preste servicio a la aviación civil internacional que cause o pueda causar lesiones graves o la muerte; y todo acto que 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<sup>953</sup>.

### C. El *Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección* de 1991

El *Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección* de 1991 fue adoptado tras la destrucción del Vuelo 182 de Air India en 1985 sobre el Atlántico y el vuelo 103 de Pan Am sobre la localidad escocesa de Lockerbie en 1988<sup>954</sup>. En ambos casos, las aeronaves fueron destruidas mediante la detonación de bombas montadas con explosivos plásticos que provocaron la destrucción de los aparatos. Los incidentes pusieron de manifiesto que, por su particular estructura, naturaleza y fórmula científica, este tipo de explosivos

---

<sup>949</sup> ONUDD, *El marco jurídico universal...*, *op. cit.*, pp. 42-43.

<sup>950</sup> Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, de 24 de febrero de 1988, artículo 1.

<sup>951</sup> *Ibid.*, artículo 5.2.

<sup>952</sup> Naciones Unidas, OACI, «Current lists of parties to multilateral air law treaties», disponible en: [www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/VIA\\_ES.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/VIA_ES.pdf).

<sup>953</sup> Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos, *op. cit.*, artículo 2.

<sup>954</sup> Tras despegar del Aeropuerto Internacional de Montreal con destino Londres-Nueva Delhi-Bombay, el vuelo 182 de Air India explotó en el espacio aéreo de Irlanda, a una altitud de 9.400 metros y cayó al Océano Atlántico, matando a 329 persona. Tratándose de uno de los casos de estudio utilizados en esta tesis, los pormenores de la denominada «tragedia aérea de Lockerbie» fueron vistos en el capítulo 1. Un tercer suceso similar ocurrió el 27 de noviembre de 1989, cuando el Vuelo 203 de Avianca explotó sobre el municipio de Soacha (Cundinamarca, Bogotá, Colombia), matando a las 110 personas que llevaba a bordo y a 3 personas en tierra.

eran muy difíciles de detectar. Los hechos fueron debidamente considerados por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, los cuales instaron a la OACI a establecer un régimen internacional de marcas de explosivos plásticos o en lámina que permitiera detectar su presencia<sup>955</sup>.

El Convenio adoptado en 1991 exige a los Estados parte que adopten las medidas necesarias para prohibir e impedir la fabricación, la entrada o la salida en su territorio de explosivos sin marcar y establezcan un control estricto sobre las tenencia o transferencia de aquellos que se hayan fabricado o introducido previamente a la entrada en vigor<sup>956</sup>.

A diferencia de los otros tratados sectoriales de lucha contra el terrorismo, como los Convenios de La Haya y Montreal que acabamos de ver, el Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos no obliga a los Estados contratantes a tipificar ninguna ofensa, ni tampoco incluye disposiciones encaminadas a promover la extradición o enjuiciamiento de los infractores. En la actualidad, el Convenio cuenta con 156 ratificaciones<sup>957</sup>.

D. El *Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional* de 2010 y el *Protocolo complementario del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves* de 2010

Los sucesos del 11-S impulsaron la aprobación de dos nuevos instrumentos jurídicos que buscan hacer frente a la evolución de las amenazas que afectan a la aviación civil. De un parte, el *Convenio para la represión de actos ilícitos*

---

<sup>955</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Medidas para prevenir el terrorismo internacional que pone en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete 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 conduce a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, en un intento de lograr cambios radicales: a) Informe del Secretario General; b) Convocación, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, de una conferencia internacional para definir el terrorismo y diferenciarlo de la lucha de los pueblos por la liberación nacional» (4 de diciembre de 1989) Doc. A/44/29; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Colocación de marcas en los explosivos plásticos o en láminas, a efectos de su detección» (14 de junio de 1989) Doc. S/Res/635(1989).

<sup>956</sup> Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, de 1 de marzo de 1991, artículos 2 y 3. El convenio incorpora un Anexo Técnico que describe los «explosivos plásticos» a los que se refiere y proporciona una lista agentes destinados a mejorar la detectabilidad de los explosivos. Según se establece en el artículo 4, las existencias de explosivos sin marcar que no estén en posesión de las fuerzas militares o policiales deberán ser destruidas, consumidas, marcadas o transformadas en el plazo de tres años; mientras que aquellas en posesión de las fuerzas militares o policiales deberán ser destruidas, consumidas, marcadas o transformadas en quince.

<sup>957</sup> Naciones Unidas, OACI, «Current lists of parties to multilateral air law treaties», disponible en: [www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/MEX\\_ES.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/MEX_ES.pdf).

*relacionados con la aviación civil internacional* de 2010, más conocido como «Convenio de Beijing», moderniza y consolida el Convenio de Montreal de 1971 y su Protocolo complementario de 1988<sup>958</sup>. Este instrumento exige a los Estados que tipifiquen como delitos los actos de: utilizar una aeronave en servicio con el propósito de causar la muerte, lesiones corporales graves a los bienes o al medio ambiente; liberar o descargar una aeronave en servicio un arma biológica, química o nuclear (BQN) o un material explosivo, radiactivo, o sustancias similares de un modo que cause o probablemente cause la muerte, lesiones corporales graves o daños graves a los bienes o al medio ambiente o utilizar estas armas, materiales o sustancias contra o a bordo de una aeronave en servicio; y transportar o hacer que se transporte o facilitar el transporte, a bordo de una aeronave, de material explosivo o radioactivo, armas BQN, materiales conexos u otros materiales peligrosos<sup>959</sup>. Los ataques cibernéticos dirigidos contra las instalaciones de navegación aérea también constituyen delitos en el marco del Convenio<sup>960</sup>. El artículo 6 excluye del ámbito de aplicación del Convenio las actividades de las fuerzas armadas durante un conflicto armado, según se entienden estos términos en DIH, que se rijan por este cuerpo legal, y las actividades realizadas por las fuerzas militares de un Estado en el cumplimiento de sus funciones oficiales, en la medida en que se rijan por otras normas del Derecho internacional («excepción militar»)<sup>961</sup>.

De otra, el *Protocolo complementario del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves* de 2010, también denominado «Protocolo de Beijing», complementa el Convenio de La Haya de 1970, ampliando el ámbito de aplicación de este instrumento para abarcar diferentes formas de apoderamiento ilícito de aeronaves, incluso con medios tecnológicos modernos<sup>962</sup>.

---

<sup>958</sup> Para un análisis en detalle de este instrumento, véase: ABEYRATNE, R. «The Beijing Convention of 2010 on the suppression of unlawful acts relating to international civil aviation: an interpretative study» (2011) 4 (2) *Journal of Transportation Security* 131-143.

<sup>959</sup> Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, de 10 de septiembre de 2010, artículo 1.1. Para un análisis más detallado de las nuevas conductas típicas introducidas por este instrumento, véase: ATWELL, *op. cit.*, pp. 68-72.

<sup>960</sup> Naciones Unidas, OACI, «Conjunto de textos administrativos para la ratificación del Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la seguridad de la aviación civil internacional (Convenio de Beijing, 2010) o la adhesión al mismo», disponible en: [www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing\\_Convention\\_ES.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing_Convention_ES.pdf).

<sup>961</sup> Convenio de 2010 para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, *op. cit.*, artículo 6.

<sup>962</sup> Protocolo complementario del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, de 10 de septiembre de 2010, artículo 1.

Ambos instrumentos contemplan la responsabilidad penal de los instigadores y organizadores de un delito, así como la de aquellos que, a sabiendas, asistan a quien haya cometido delito a evadir la investigación, el enjuiciamiento o la pena<sup>963</sup>. El Convenio y el Protocolo adoptados en Beijing amplían los fundamentos jurisdiccionales previstos en los instrumentos anteriores, exigiendo a los Estados contratantes que tomen las medidas necesarias para establecer su jurisdicción cuando el delito lo cometa un nacional suyo, y facultándolos a hacerlo en caso de que lo sea la víctima<sup>964</sup>. En consonancia con los tratados antiterroristas recientes, el Convenio y el Protocolo de Beijing disponen que ninguno de los delitos previstos tendrá consideración de delito político para los fines de extradición o de asistencia judicial recíproca<sup>965</sup>.

El Convenio de Beijing entró en vigor el 1 de julio de 2018 y en la actualidad cuenta con 34 firmas, 20 ratificaciones, 11 adhesiones, 1 aceptación y 1 aprobación<sup>966</sup>. El Protocolo de Beijing entró en vigor el 1 de enero de 2018 y en la actualidad cuenta con 35 firmas, 11 ratificaciones, 13 adhesiones, 1 aceptación y 1 aprobación<sup>967</sup>.

Los instrumentos universales relativos a la seguridad de la aviación civil serían aplicables a dos de nuestros casos de estudio. En primer lugar, el ataque terrorista contra el Vuelo 103 de Pan Am (1988) podría constituir la conducta tipificada en el artículo 1.1, letra b), del Convenio de Montreal, en virtud del cual comete un delito toda persona que, ilícita e internacionalmente: «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»<sup>968</sup>. De hecho, como vimos, el gobierno de Libia fundamentó su negativa a cumplir con las solicitudes de *entrega* de los sospechosos formuladas por

---

<sup>963</sup> Convenio de 2010 para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, *op. cit.*, artículo 1.4; Protocolo complementario del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, *op. cit.*, artículo 1.4.

<sup>964</sup> Convenio de 2010 para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, *op. cit.*, artículo 8; Protocolo complementario del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, *op. cit.*, artículo 4.

<sup>965</sup> Convenio de 2010 para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, *op. cit.*, artículo 13; Protocolo complementario del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, *op. cit.*, artículo 8 bis.

<sup>966</sup> Naciones Unidas, OACI, «Current lists of parties to multilateral air law treaties», disponible en: [www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing\\_Conv\\_ES.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing_Conv_ES.pdf).

<sup>967</sup> Naciones Unidas, OACI, «Current lists of parties to multilateral air law treaties», disponible en: [www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing\\_Prot\\_ES.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing_Prot_ES.pdf).

<sup>968</sup> Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, *op. cit.*, artículo 1.1 b).



Reino Unido y Estados Unidos en el artículo 7 de dicho tratado, reivindicando su derecho a enjuiciar a sus propios nacionales, en aplicación del principio *aut dedere aut judicare*<sup>969</sup>. En efecto, este incidente evidenció un punto flaco de los convenios sectoriales, que no prevén mecanismos para exigir la extradición cuando se sospecha que el Estado que custodia al sospechoso ha estado implicado en el incidente<sup>970</sup>. El Convenio de Montreal ha sido ratificado por 188 Estados, incluidos: Reino Unido, el Estado en cuyo territorio se cometió el delito; Estados Unidos, el Estado de matrícula del Vuelo 103 de Pan Am; y Libia, el Estado de nacionalidad de los autores.

A su vez, el ataque contra el Vuelo 103 de Pan Am podría constituir la conducta delictiva tipificada por el artículo 1.1 h) del *Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional* de 2010, el cual, como sabemos, moderniza y consolida el Convenio de Montreal de 1971, que tipifica la conducta de toda persona que, ilícita e intencionalmente: «Utilice contra o a bordo de una aeronave en servicio un arma BQN o un material explosivo, radiactivo, o sustancias similares de un modo que cause o probablemente cause la muerte, lesiones corporales graves o daños graves a los bienes o al medio ambiente»<sup>971</sup>.

Por otro lado, las disposiciones del Convenio de Tokio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves de 1963 podrían ser utilizadas por Estados Unidos, en su condición de Estado de matrícula de la aeronave, para establecer su jurisdicción sobre el atentado, en la medida en que éste constituya una infracción a sus leyes penales nacionales. Por lo demás, la tragedia de Lockerbie puso el foco sobre el peligro que los explosivos plásticos representaban para la aviación, dando lugar a la adopción del *Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección* de 1991.

---

<sup>969</sup> GRANT, J. P. «Beyond the Montreal Convention» (2004) 36 *Case Western Reserve Journal of International Law* 453, p. 461. Conscientes de esta circunstancia, Reino Unido y Estados Unidos solicitaron la *entrega* (y no la extradición) de los sospechosos, argumentando que, ante los indicios de la implicación del gobierno de Libia en el atentado, no se podía esperar que Al-Megrahi y Fhimah recibieran un juicio imparcial en este país. Por su parte y no carente de razón, el gobierno de Muamar el Gadafi argumentó que tampoco podía esperarse que los sospechosos recibieran un juicio imparcial en Reino Unido o Estados Unidos. Tras la intervención del Consejo de Seguridad y la CIJ se alcanzó un acuerdo por el que Al-Megrahi y Fhimah fueron transferidos a los Países Bajos y juzgados allí por un tribunal escocés.

<sup>970</sup> Ya sea con relación a la financiación, planificación, preparación o comisión de actos perseguidos. MORRIS, M. «Arresting terrorism: criminal jurisdictions and international relations» en Andrea Bianchi (Ed.) *Enforcing international law norms against terrorism* (Hart Publishing: Oxford, 2004) p. 65.

<sup>971</sup> Conviene notar que ninguno de los Estados implicados ha ratificado el Convenio de 2010 y que, evidentemente, no estaba en vigor cuando se produjeron los hechos. Convenio de 2010 para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, *op. cit.*, artículo 1.1 h).

Al igual que el ataque contra el Vuelo 103 de Pan Am, los atentados terroristas suicidas perpetrados la mañana del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos podrían constituir la conducta tipificada en el artículo 1.1, letra b), del Convenio de Montreal, al haberse causado la destrucción de cuatro aeronaves en servicio. Al mismo tiempo, el secuestro de los Vuelos 11 y 77 de American Airlines y 175 y 93 de United Airlines podría constituir la conducta señalada en el artículo 1 a) del Convenio de La Haya, en virtud del cual comete un delito quien, 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»<sup>972</sup>. Ambos instrumentos han sido ratificados por un importante número de Estados, concretamente 188 el Convenio de Montreal y 185 el Convenio de La Haya, incluyendo, en ambos casos a: Estados Unidos, el Estado de matrícula de las aeronaves, en cuyo territorio se cometieron los delitos y Estado de nacionalidad de muchas de las víctimas; Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Egipto y Líbano, los Estados de origen de los secuestradores; Reino Unido, India, Sudáfrica y la República de Corea, por nombrar algunos de los Estados con más víctimas fallecidas en los atentados. Conviene recordar, sin embargo, que ninguno de los dos convenios sería aplicable a los presuntos delincuentes que se hallaran en territorio de Estados Unidos, dado que éste era el Estado de matrícula de los aviones secuestrados, y al mismo tiempo el Estado de despegue y en cuyo territorio estaban destinados a aterrizar<sup>973</sup>.

Aunque los instrumentos mencionados hubiesen permitido la persecución y el enjuiciamiento de los autores de los ataques del 11-S, en caso de haber sido hallados fuera de territorio estadounidense, resulta evidente que las conductas delictivas enunciadas en estos acuerdos de los años 60 y 70 no alcanzan a capturar aspectos esenciales de la gravedad de lo sucedido, particularmente el empleo de los propios aviones secuestrados como armas<sup>974</sup>. A raíz de los sucesos y con el fin de hacer frente a ésta y otras nuevas amenazas a la aviación civil, se impulsaron, como ya hemos mencionado, dos nuevos instrumentos: el Convenio y Protocolo de Beijing, adoptados en 2010. El artículo 1.1 f) del Convenio de 2010 señala como delito, precisamente, la conducta de toda persona que ilícita e

---

<sup>972</sup> Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, *op. cit.*, artículo 1 a).

<sup>973</sup> Esta circunstancia determinaría, asimismo, la inaplicabilidad del Convenio de Tokio de 1963, ya que este excluye de su ámbito de aplicación las infracciones cometidas por una persona a bordo de una aeronave en vuelo en el espacio aéreo del Estado de matrícula, a no ser que el último punto de despegue o el próximo de aterrizaje se hallen en un Estado distinto.

<sup>974</sup> VAN DER TOORN, D. «September 11 inspired aviation counter-terrorism convention and protocol adopted» (2011) 15 (3) *American Society of International Law Insights*.

intencionalmente «utilice una aeronave en servicio con el propósito de causar la muerte, lesiones corporales graves o daños graves a los bienes o al medio ambiente»<sup>975</sup>. Por lo demás, es importante recordar que este instrumento obliga a los Estados parte a prever la responsabilidad penal de los instigadores y organizadores de un delito, así como la de aquellos que, a sabiendas, asistan a quien haya cometido delito a evadir la investigación, el enjuiciamiento o la pena<sup>976</sup>.

### 3.3.2 Instrumentos relacionados con la condición jurídica de la víctima

A principios de la década de 1970, la comunidad internacional comenzó a preocuparse profundamente ante la posibilidad de que pudieran infligirse daños o perjuicios graves a miembros del cuerpo diplomático y a otras personas tomadas como rehenes por grupos terroristas. El ataque terrorista contra la embajada de Arabia Saudí en Jartum (Sudán), cometido en marzo de 1973 por integrantes del grupo Septiembre Negro, en el que se tomó a diez diplomáticos como rehenes<sup>977</sup>, fue uno de los principales catalizadores de esta inquietud, que en última instancia llevó a la Asamblea General a promover la adopción de la *Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos*<sup>978</sup>.

---

<sup>975</sup> Convenio de 2010 para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, *op. cit.*, artículo 1.1 f).

<sup>976</sup> *Ibid.*, artículo 1.4.

<sup>977</sup> JOYNER, «International extradition...», *op. cit.*, p. 515. Después de que el Presidente de Estados Unidos Richard Nixon se negara a negociar con los terroristas, los tres rehenes occidentales —Cleo Noel, Embajador de Estados Unidos, George Curtis Moore, encargado de negocios de la embajada estadounidense, y Chico Eid, encargado de negocios de la embajada belga— fueron asesinados. «Palestinian guerrillas murder three, hold two» *The Independent* (3 de marzo de 1973), disponible en: [www.news.google.com/newspapers?id=2b5aAAAAIBAJ&sjid=w1cDAAAAIBAJ&pg=7334.765278](http://www.news.google.com/newspapers?id=2b5aAAAAIBAJ&sjid=w1cDAAAAIBAJ&pg=7334.765278).

<sup>978</sup> Para un análisis más detallado sobre la historia legislativa de la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, incluidos los agentes diplomáticos, véase: CONDE PÉREZ, E. «La Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, incluidos los agentes diplomáticos (Nueva York: 1973): análisis y perspectivas actuales de aplicación» (2011) 13 *Foro, Nueva Época* 111-138.

A. La *Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, de 1973*

La Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas se basa en los grandes instrumentos precedentes en materia de privilegios e inmunidades<sup>979</sup>. Negociada en respuesta a una ola de secuestros y asesinatos de agentes diplomáticos que empezó a finales de los años 60<sup>980</sup>, la Convención de 1973 busca garantizar que los responsables de atentados contra «personas internacionalmente protegidas»<sup>981</sup> sean extraditados o juzgados. Como ilustra Conde Pérez: «Los grupos violentos adivinaron la repercusión mediática que tendrían los actos perpetrados contra las personas internacionalmente protegidas, que se convirtieron así en uno de los blancos preferidos de aquéllos, como moneda de cambio para la consecución de sus objetivos»<sup>982</sup>.

El artículo 2.1 define como actos delictivos, incluyendo las modalidades de amenaza, tentativa y complicidad: el homicidio, el secuestro u otros atentados contra la integridad física o la libertad de una persona internacionalmente protegida y los atentados violentos contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de una persona internacionalmente

---

<sup>979</sup> Como las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares de 1961 y 1963, respectivamente, o la Convención de Nueva York sobre misiones especiales de 1969. WOOD, Sir M. «Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos» (2008) United Nations Audiovisual Library of International Law, disponible en: [www.legal.un.org/avl/pdf/ha/cppcipp/cppcipp\\_s.pdf](http://www.legal.un.org/avl/pdf/ha/cppcipp/cppcipp_s.pdf). De hecho, según explica CONDE PÉREZ, dichas convenciones adquirieron en buena parte sentido y efectividad práctica gracias a la adopción de la Convención de Nueva York de 1973. CONDE PÉREZ, *op. cit.*, p. 117.

<sup>980</sup> Como el del Embajador de la República Federal de Alemania en Guatemala, Karl Maria Graf Von Spreti, secuestrado por las Fuerzas Armadas Rebeldes guatemaltecas el 31 de marzo de 1970 y asesinado seis días después. WOOD, *op. cit.*

<sup>981</sup> Este término es nuevo y no tienen significado particular fuera del contexto de la Convención. Conforme a lo dispuesto en el artículo 1.1 de la convención, se entiende por «persona internacionalmente protegida»: «a) un Jefe de Estado, incluso cada uno de los miembros de un órgano colegiado cuando, de conformidad con la constitución respectiva, cumpla las funciones de jefe de Estado, un jefe de gobierno o un ministro de relaciones exteriores, siempre que tal persona se encuentre en un Estado extranjero, así como los miembros de su familia que lo acompañen; b) cualquier representante, funcionario o personalidad oficial de un Estado o cualquier funcionario, personalidad oficial u otro agente de una organización intergubernamental que, en el momento y en el lugar en que se cometa un delito contra él, sus locales oficiales, su residencia particular o sus medios de transporte, tenga derecho, conforme al derecho internacional, a una protección especial contra todo atentado á su persona, libertad o dignidad, así como los miembros de su familia que formen parte de su casa». Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, de 14 de diciembre de 1973, artículo 1.1.

<sup>982</sup> CONDE PÉREZ, *op. cit.*, p. 113.

protegida que puedan poner en peligro su integridad física o su libertad<sup>983</sup>. La Convención obliga a los Estados contratantes a tipificar y castigar con penas graves estas conductas<sup>984</sup>; y les exige que establezcan su jurisdicción siempre que: el delito se haya cometido en su territorio o a bordo de un buque o aeronave matriculado en el mismo, el presunto culpable sea nacional de ese Estado, o el delito se haya cometido contra una persona internacionalmente protegida que disfrute de esa condición en virtud de las funciones que ejerza en nombre del mismo<sup>985</sup>. El artículo 4 establece la obligación general de cooperar en la prevención de los delitos mediante la adopción de medidas encaminadas a impedir su preparación en el territorio de los Estados parte, y a través del intercambio de información y la coordinación<sup>986</sup>. Las disposiciones sobre detención y custodia, enjuiciamiento y extradición reproducen, en buena medida, las equivalentes del Convenio de La Haya y el Convenio de Montreal<sup>987</sup>. Por lo demás, la Convención adoptada en Nueva York todavía no suprime la excepción por delito político<sup>988</sup>.

En la actualidad, la Convención cuenta con 180 Estados parte, por lo que su éxito, en términos de participación, ha sido muy amplio<sup>989</sup>.

---

<sup>983</sup> Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, *op. cit.*, artículo 2.1. Aunque la convención dispone la penalización de los atentados contra *personas internacionalmente protegidas*, no indica si la intención dolosa necesaria debe incluir el conocimiento de que la víctima es una persona protegida. ONUDD, *El marco jurídico universal...*, *op. cit.*, p. 44. Para un análisis más detallado de las diferentes disposiciones de la Convención, véase: PRZETACZNIK, F. «Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons» (1974) 52 *Revue du Droit International de Sciences Diplomatiques et Politiques* 208-247.

<sup>984</sup> *Ibid.*, artículo 2.2.

<sup>985</sup> *Ibid.*, artículo 3.1.

<sup>986</sup> *Ibid.*, artículo 4.

<sup>987</sup> *Ibid.*, artículos 5 a 8.

<sup>988</sup> WOOD, *op. cit.*

<sup>989</sup> Naciones Unidas, «United Nations Treaty Collection. Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons, including diplomatic agents», disponible en: [www.treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-7&chapter=18&clang=en](http://www.treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-7&chapter=18&clang=en). Además, la Convención de 1973 ha sido citada ante la CIJ y aplicada por los tribunales nacionales. WOOD, *op. cit.* En la *Causa relativa a ciertas cuestiones de asistencia mutua en materia penal* ante la CIJ, Djibouti invocó la Convención en apoyo de su alegato de que, al cursar citaciones para comparecer en calidad de testigos al Jefe de Estado de Djibouti y a funcionarios superiores de este país, las autoridades judiciales francesas habían violado la obligación de prevenir las agresiones contra la persona, la libertad y el honor de estos sujetos. Sin embargo, la CIJ observó que esta Convención no era aplicable a la cuestión específica de la inmunidad de jurisdicción. CIJ, *Causa relativa a ciertas cuestiones de asistencia mutua en materia penal (Djibouti contra Francia)*, Fallo de 4 de junio de 2008, párr. 159.

## B. La Convención internacional contra la toma de rehenes de 1979

A raíz de la crisis de los Juegos Olímpicos de Múnich de 1972 y otras tomas de rehenes importantes que tuvieron lugar a comienzos de los años 70<sup>990</sup>, la República Federal Alemana propuso que se incluyera en la agenda del 31<sup>o</sup> período de sesiones de la Asamblea la redacción de una convención para abordar este problema<sup>991</sup>. El 15 de diciembre de 1976, la Asamblea accedió a crear un comité *ad hoc* a fin de que redactara un proyecto de convención<sup>992</sup>. La redacción de la *Convención internacional contra la toma de rehenes* se llevó a cabo sobre la base de un borrador proporcionado por Alemania<sup>993</sup>, en el que se evitaba deliberadamente cualquier referencia al politizado término terrorismo<sup>994</sup>. Con todo, la necesidad de decidir si la Convención debía aplicarse a los movimientos de liberación nacional prolongó las negociaciones<sup>995</sup>. Durante las mismas, las tomas de rehenes persistieron, subrayando aún más la necesidad de una respuesta conjunta y coordinada<sup>996</sup>. El 4 de noviembre de 1979, un grupo de estudiantes seguidores de la revolución islamista ocupó la embajada estadounidense en Teherán y tomó como rehenes a más de 100

---

<sup>990</sup> Como la toma de rehenes en la embajada alemana en Suecia en abril de 1975, que resultó en la muerte de dos personas, o las ocurridas en la sede de Viena de la OPEP en diciembre de 1975 y durante el secuestro de un avión en el aeropuerto de Entebbe (Uganda), en junio de 1976.

<sup>991</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Carta del 28 de septiembre de 1976 del Vice-Canciller y el Ministro de Asuntos Exteriores de la República Federal de Alemania al Secretario General» (28 de septiembre de 1976) 31<sup>o</sup> período de sesiones, Doc. A/31/242. En este sentido: SAUL, B. «Convención internacional contra la toma de rehenes» (2016) United Nations Audiovisual Library of International Law, disponible en: [www.legal.un.org/avl/pdf/ha/icath/icath\\_s.pdf](http://www.legal.un.org/avl/pdf/ha/icath/icath_s.pdf).

<sup>992</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Elaboración de una convención general contra la toma de rehenes» (15 de diciembre de 1976) Doc. A/Res/31/103.

<sup>993</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Anexo II. Documentos de trabajo presentados por la República Federal de Alemania» (1977) Doc. A/AC.188/L.3.

<sup>994</sup> ASTON, C. «The United Nations Convention against the taking of hostages: realistic or rhetoric?» Wilkinson, P. (Ed.) *British perspectives on terrorism* (Allen & Unwin: Crows Nest, 1981), pp. 139-140.

<sup>995</sup> Como veremos en el último capítulo de esta tesis, la cuestión relativa a la calificación del uso de la fuerza por los pueblos titulares del denominado «derecho a la resistencia» contra la ocupación extranjera, la agresión, el colonialismo y la hegemonía, cuestión denominada de los «luchadores por la libertad» o *freedom fighters*, es una de las principales cuestiones controvertidas que impide el consenso sobre una definición genérica de terrorismo. Véase: Capítulo 6, Epígrafe 6.2: Planteamiento de las principales cuestiones controvertidas que impiden el acuerdo sobre la definición de terrorismo en Derecho Internacional. En torno a las negociaciones de la Convención internacional contra la toma de rehenes, véase: KAYE, S.S. «The United Nations effort to draft a Convention on the taking of hostages» (1978) 27 (2) *American University Law Review* 433-487; VERWEY, W. D. «The International Hostages Convention and national liberation movements» (1981) 75 (1) *American Journal of International Law* 69-92.

<sup>996</sup> Los incidentes ocurridos incluyeron el secuestro de un avión de pasajeros alemán a Somalia en 1977 y de un avión egipcio a Chipre en 1978.

personas, la mayoría de ellas ciudadanos estadounidenses<sup>997</sup>. La denominada «crisis de los rehenes en Irán» fue el suceso que empujó a los Estados a alcanzar un cierto compromiso en torno a la cuestión de la libre determinación<sup>998</sup>, posibilitando que la Convención internacional contra la toma de rehenes fuera adoptada el 17 de diciembre de 1979<sup>999</sup>.

Según dispone el artículo 1, comete delito, incluyendo las modalidades de tentativa y complicidad, «toda persona que se apodere de otra (...) 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»<sup>1000</sup>. La Convención solo se aplica cuando el suceso tiene repercusión transnacional<sup>1001</sup>; y excluye expresamente de su ámbito de aplicación los actos de toma de rehenes cometidos durante conflictos armados tal y como están definidos en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales, en particular los conflictos armados «*en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas en el ejercicio de su derecho a la libre determinación*»<sup>1002</sup>.

La Convención obliga a los Estados parte a tipificar las conductas objeto de la misma y castigarlas con penas severas<sup>1003</sup>; así como a tomar medidas para establecer su jurisdicción respecto de los delitos cometidos: «a) en su territorio o a bordo de un barco o de una aeronave matriculados en ese Estado; b) por sus nacionales, o por personas apátridas que residan habitualmente en su territorio, si en este último caso, ese Estado lo considera apropiado; c) con el fin de obligar a ese Estado a una acción u omisión; o d) respecto de un rehén que sea nacional

---

<sup>997</sup> Para más información en torno a este incidente, véase: BOWDEN, M. *Huéspedes del Ayatolá: la crisis de los rehenes en Teherán* (TBA Libros: Barcelona, 2008).

<sup>998</sup> TRAPP, *op. cit.*, p. 1196.

<sup>999</sup> Para un análisis detallado del texto de esta Convención, véase: LAMBERT, J. *Terrorism and hostages on international law: a commentary on the Hostages Convention 1979* (Grotius: Cambridge, 1990); MORGAN, E. *International Convention against the taking of hostages* (Commonwealth Secretariat: Londres, 1989).

<sup>1000</sup> Convención internacional contra la toma de rehenes, de 17 de diciembre de 1979, artículo 1.

<sup>1001</sup> Así, quedarán fuera de su ámbito de aplicación los supuestos en que: «el delito haya sido cometido dentro de un solo Estado, el rehén y el presunto delincuente sean nacionales de dicho Estado y el presunto delincuente sea hallado en el territorio de ese Estado». *Ibid.*, artículo 13. ONUDD, *El marco jurídico universal...*, *op. cit.*, p. 45.

<sup>1002</sup> Convención internacional contra la toma de rehenes, *op. cit.*, artículo 12 [el énfasis es nuestro].

<sup>1003</sup> *Ibid.*, artículo 2.

de ese Estado, si este último lo considera apropiado»<sup>1004</sup>. La Convención adoptada en Nueva York incorpora el principio *aut dedere aut judicare*<sup>1005</sup> y una disposición destinada a facilitar la extradición que sigue el formato del Convenio de La Haya<sup>1006</sup>.

La Convención de 1979 se desvía de la pauta de los tratados antiterroristas anteriores en un aspecto fundamental: igual que sus predecesoras, ésta obliga a los Estados contratantes a detener a los presuntos delincuentes que se encuentren en su territorio, facilitar su procesamiento o extradición y proceder a una investigación preliminar de los hechos<sup>1007</sup>. Sin embargo, la Convención establece salvaguardas específicas por las que un Estado puede negarse a extraditar<sup>1008</sup>. Por lo demás, la Convención tampoco despolitiza los delitos<sup>1009</sup>.

A la presente fecha, la Convención ha sido ratificada por 176 Estados<sup>1010</sup>.

En lo que concierne a nuestros casos de estudio, el secuestro de las chicas de Chibok sería un acto prohibido por el artículo 1.1 del Convenio internacional contra la toma de rehenes de 1979<sup>1011</sup>. Al respecto, recordemos que Boko Haram reclamó el intercambio de prisioneros como condición para la liberación de las adolescentes abducidas. Es importante resaltar, al mismo tiempo, que el Convenio solo se aplica cuando el suceso tiene una dimensión transnacional. Visto que muchas de las niñas secuestradas habrían sido trasladadas por sus secuestradores a los países vecinos de Chad y Camerún, este elemento quedaría

---

<sup>1004</sup> *Ibid.*, artículo 5.

<sup>1005</sup> *Ibid.*, artículo 8.

<sup>1006</sup> *Ibid.*, artículo 10.

<sup>1007</sup> *Ibid.*, artículo 6.

<sup>1008</sup> En concreto, según prevé el artículo 9, el Estado parte podrá negarse a acceder a la solicitud de extradición si tiene motivos fundados para creer que ésta se ha hecho con el fin de perseguir o castigar a una persona por causa de su raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opinión política, o si la situación de esa persona se viera afectada por esos motivos; o si la persona no puede comunicarse con el Estado facultado para otorgarle protección diplomática. *Ibid.*, artículo 9.

<sup>1009</sup> En este sentido: SAUL, «Convención internacional contra la toma de rehenes»; *op. cit.*; LAMBERT, *op. cit.*, p. 233.

<sup>1010</sup> Naciones Unidas, «United Nations Treaty Collection. International Convention against the taking of hostages», disponible en: [www.treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-5&chapter=18&clang=en](http://www.treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-5&chapter=18&clang=en).

<sup>1011</sup> En torno a la aplicabilidad de la Convención al incidente de las chicas de Chibok y a otros secuestros cometidos por Boko Haram en Nigeria, véase: OYEWOLE, S. «The fate of hostages: Nigeria's conflict theatres in comparative perspective» (2016) 25 (2) *African Security Review* 193-207.



satisfecho<sup>1012</sup>. Nigeria, Chad y Camerún se encuentran entre los 176 Estados que han ratificado el acuerdo. El traslado por la fuerza de miles de mujeres, niñas y niños yazidíes de Irak hacia las zonas de guerra de Siria, donde fueron mantenidos en cautiverio, podría ser constitutivo, asimismo, de la conducta delictiva prevista en el mencionado artículo 1.1 del Convenio de 1979. En este sentido, conviene mencionar que, en muchas instancias, los secuestradores solicitaron rescates económicos a las familias como condición para la liberación<sup>1013</sup>. Irak ratificó este Convenio en agosto de 2013.

### 3.3.3 Instrumentos relacionados con la seguridad de la navegación marítima

A principios de la década de 1980, comenzó a hacerse más presente la preocupación por los actos ilícitos que suponían una amenaza para la seguridad de los buques y la protección de sus pasajeros y tripulantes<sup>1014</sup>. El 7 de octubre de 1985 —cuando todavía no habían transcurrido ni tres años desde la aprobación de la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar* (CNUDM)—, el crucero italiano *Achille Lauro* fue secuestrado por cuatro integrantes de la facción Abu Abbas del FPLP, frente a la costa de Egipto. Los secuestradores tomaron como rehenes a más de 450 personas, pasajeros y tripulación, y exigieron la liberación de 52 palestinos prisioneros en cárceles israelíes<sup>1015</sup>. El suceso fue erróneamente calificado como un acto de *piratería* por la prensa internacional<sup>1016</sup>. Sin embargo, dado que los secuestradores eran pasajeros del

---

<sup>1012</sup> HEATON, L. «Nigeria kidnapped schoolgirls sold as wives to Islamist fighters» *The Daily Telegraph* (30 de abril de 2014), disponible en: [www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/nigeria/10797454/Nigeria-kidnapped-schoolgirls-sold-as-wives-to-Islamist-fighters.html](http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/nigeria/10797454/Nigeria-kidnapped-schoolgirls-sold-as-wives-to-Islamist-fighters.html).

<sup>1013</sup> COBOS, P. «Yazidíes: el sufrimiento del pueblo más odiado por el Estado Islámico» *El País* (28 de agosto de 2017), disponible en: [www.elpais.com/elpais/2017/08/23/planeta\\_futuro/1503502715\\_010886.html](http://www.elpais.com/elpais/2017/08/23/planeta_futuro/1503502715_010886.html).

<sup>1014</sup> Naciones Unidas, OMI, «Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental», disponible en: [www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/SUA-Treaties.aspx](http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/SUA-Treaties.aspx).

<sup>1015</sup> En el transcurso del incidente, un turista parapléjico de 69 años, ciudadano estadounidense de origen judío, fue asesinado y arrojado por la borda del barco con su silla de ruedas. «‘Achille Lauro’, un secuestro improvisado» *La Vanguardia* (7 de octubre de 2015), disponible en: [www.lavanguardia.com/hemeroteca/20151007/54437901646/oriente-medio-secuestros-navales-cruceros-achille-lauro-frente-de-liberacion-de-palestina.html](http://www.lavanguardia.com/hemeroteca/20151007/54437901646/oriente-medio-secuestros-navales-cruceros-achille-lauro-frente-de-liberacion-de-palestina.html).

<sup>1016</sup> JOYNER, *op. cit.*, «International extradition...», p. 520. También: *Id.* «The 1988 IMO Convention on the safety of maritime navigation: towards a legal remedy for terrorism at sea» (1989) 31 *German Yearbook of International Law* 230-262; HALBERSTAM, M. «Terrorism on the high seas: the Achille Lauro, piracy and the IMO Convention of maritime safety» (1988) 82 (2) *American Journal of International Law* 269-310.

crucero y que el fin perseguido por los mismos era de naturaleza política y no personal, el ataque no tendría cabida en la definición de piratería del artículo 101 del CNUDM<sup>1017</sup> y no pudo ser perseguido como tal<sup>1018</sup>. La repercusión del secuestro en los medios de comunicación y en la opinión pública motivó que la Asamblea dictase una resolución solicitando a la Organización Marítima Internacional (OMI) —organismo especializado de las Naciones Unidas encargado de establecer normas para la seguridad, la protección y el comportamiento ambiental que han de observarse en el transporte marítimo internacional<sup>1019</sup>— que estudiara «el problema del terrorismo a bordo de barcos o contra éstos con miras a formular recomendaciones sobre la adopción de medidas apropiadas»<sup>1020</sup>.

El 10 de marzo de 1998, se adoptaron en Roma dos tratados celebrados bajo los auspicios de la OMI: el *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima*, más conocido como «Convenio SUA», y el Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental<sup>1021</sup>. El principal objetivo de estos instrumentos es consagrar la figura del *terrorismo marítimo*

---

<sup>1017</sup> En virtud de este precepto, constituye piratería todo acto ilegal de violencia o de detención o todo acto de depredación cometidos con un propósito personal (es decir, económico o privado) por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada y dirigidos contra otro buque o aeronave en la alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellos.

<sup>1018</sup> Para más información sobre el incidente y los procedimientos jurídicos posteriores, véase: CASSESE, A. *Terrorism, politics and law: the Achille Lauro affair* (Princeton University Press: Princeton, NJ, 1989); GOLDIE, L. F. E. «Legal proceedings arising from the ‘Achille Lauro’ incident in the United States of America» en Ronzitti, N. (Ed.) *Maritime terrorism and international law* (Martinus Nijhoff: Dordrecht, 1990) 107-128.

<sup>1019</sup> Para más información sobre la historia, estructura, fines y objetivos de este organismo, véase: Naciones Unidas, OMI, «Introducción a la OMI», disponible en: [www.imo.org/es/About/Paginas/Default.aspx](http://www.imo.org/es/About/Paginas/Default.aspx).

<sup>1020</sup> A raíz de una iniciativa diplomática de Austria, Egipto e Italia. VIRSEDA FERNÁNDEZ, M. C. «Terrorismo Marítimo. Convenio SUA 2005» (2012) 263 (3) *Revista General de la Marina* 479-494, p. 481. Véase: Asamblea General de las Naciones Unidas, «Medidas para prevenir el terrorismo internacional que pone en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete 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 conduce a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, en un intento de lograr cambios radicales» (9 de diciembre de 1985) Doc. A/40/61, párr. 13.

<sup>1021</sup> Para un análisis en detalle de la labor de la OMI en lo relativo al desarrollo de instrumentos de Derecho penal internacional, véase: BLANCO-BAZÁN, A. «Suppressing unlawful acts: IMO incursion in the field of criminal law» en Ndiaye, T. F. y Wolfrum, R. (Eds.) *Law of the sea, environmental law and settlement of disputes* (Martinus Nijhoff: Leiden, 2007); RONZITTI, N. (Ed.) *Maritime terrorism and international law* (Martinus Nijhoff: Dordrecht, 1990).

como un delito independiente del de *piratería*<sup>1022</sup>. Como veremos a continuación, ambos instrumentos conciben el terrorismo como un acto de interferencia ilícita contra la seguridad de la navegación, incorporando muchas de las disposiciones formuladas en las décadas anteriores para hacer frente a los delitos contra la seguridad de la aviación civil<sup>1023</sup>. A la presente fecha, el Convenio SUA ha sido ratificado por 166 Estados y el Protocolo sobre las plataformas fijas por 156<sup>1024</sup>.

A. El *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima* de 1988 y el *Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental* de 1988

El Convenio SUA se aplica a todos los buques que se encuentren navegando hacia las aguas situadas más allá del límite exterior del mar territorial de un solo Estado, o más allá de los límites laterales de el mar territorial de un Estado con Estados adyacentes, o cuando el presunto delincuente se encuentre en el territorio de un Estado parte<sup>1025</sup>. Conforme al artículo 3.1, comete delito toda persona que ilícita o intencionalmente: se apodere de un buque; realice algún acto de violencia contra una persona que se halle a bordo, si dicho acto puede poner en peligro la navegación segura del buque; destruya o cause daños a un buque o a su carga que puedan poner en peligro la navegación; coloque artefactos o sustancias que puedan destruir el buque, o causar daños al buque o

---

<sup>1022</sup> Es importante resaltar, sin embargo, que, pese a ser esencialmente un convenio de lucha contra el terrorismo, al igual que otros instrumentos sectoriales entre los años 60 y 90, el Convenio SUA únicamente menciona el término «terrorismo» en los párrafos del Preámbulo. En este sentido: ENRÍQUEZ, D. «Terrorismo marítimo y libertad de navegación. La actividad de la Organización Marítima Internacional en materia de protección y los claroscuros del Convenio SUA y del Protocolo SUA de octubre de 2005» (2007) VII *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 153-187, pp. 175-176.

<sup>1023</sup> ONUDD, *El marco jurídico universal...*, op. cit., p. 47; *Id.*, *Guía legislativa del régimen jurídico universal contra el terrorismo* (Naciones Unidas: Nueva York, 2008) p. 17; FERNÁNDEZ SANZ, J. C. «Terrorismo marítimo: Análisis del Convenio SUA» (2016) 127 *Política y Estrategia* 159-181, pp. 160-162.

<sup>1024</sup> Naciones Unidas, OMI, «Status of treaties» (17 de marzo de 2020), disponible en: [www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/StatusOfTreaties.pdf](http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/StatusOfTreaties.pdf).

<sup>1025</sup> Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, de 10 de marzo de 1988, artículo 4. Por el contrario, el Convenio SUA no se aplica: a los buques de guerra; a los buques de propiedad de un Estado o utilizados por éste para fines de índole aduanera o policial; ni a los buques que hayan sido retirados de la navegación o desarmados. *Ibid.*, artículo 2. Así, fuera de estos supuestos expresamente excluidos, el único caso en que el Convenio SUA no resultará aplicable será cuando el delito se cometa dentro del mar territorial de un solo Estado y el presunto delincuente sea hallado dentro del territorio de ese Estado ribereño. VISERDA FERNÁNDEZ, op. cit., p. 483.

a su carga que puedan poner en peligro la navegación; destruya o cause daños importantes en las instalaciones y servicios de navegación marítima o entorpezca gravemente su funcionamiento; o difunda información a sabiendas de que es falsa, poniendo así en peligro la navegación; o lesione o mate a cualquier persona, en relación con cualquiera de los delitos enunciados anteriormente<sup>1026</sup>; así como cualquier persona que realice las ofensas enunciadas en las modalidades de tentativa, amenaza y complicidad<sup>1027</sup>.

Para garantizar la supresión de estas conductas, el Convenio SUA impone a los Estados contratantes la obligación de: tipificarlas y castigarlas con penas graves <sup>1028</sup> ; establecer su jurisdicción sobre las mismas <sup>1029</sup> ; detener a los presuntos delincuentes que se hallen en su territorio y extraditarlos o juzgarlos<sup>1030</sup>; cooperar para la prevención de los delitos enunciados<sup>1031</sup>; y prestar todo el auxilio posible en lo que respecta a cualquier procedimiento penal, inclusive para la obtención de las pruebas necesarias<sup>1032</sup>. El artículo 8 regula la responsabilidad y funciones del capitán del buque, el Estado de abanderamiento y el Estado receptor, con relación a la entrega de sospechosos<sup>1033</sup>.

El artículo 11, relativo a la extradición, reproduce el esquema del artículo 8 del Convenio de La Haya<sup>1034</sup>, al que añade tres apartados nuevos: en primer lugar, cuando un Estado reciba más de una solicitud de extradición y resuelva no enjuiciar, «tendrá debidamente en cuenta» al Estado cuyo pabellón enarbolaba el buque en el momento de la comisión del delito<sup>1035</sup>; además, al estudiar una solicitud de extradición, el Estado requerido deberá considerar si los derechos de la persona solicitada pueden ser ejercidos en el Estado

---

<sup>1026</sup> *Ibíd.*, artículo 3.1.

<sup>1027</sup> *Ibíd.*, artículo 3.2.

<sup>1028</sup> *Ibíd.*, artículo 5.

<sup>1029</sup> *Ibíd.*, artículo 6. Más concretamente, el Convenio SUA exige que los Estados parte tomen las medidas necesarias para establecer su jurisdicción siempre que el delito sea cometido: contra o a bordo de un buque que en dicho momento enarbole el pabellón de ese Estado; en el territorio de ese Estado, incluido su mar territorial; por un nacional de dicho Estado; o cuando el presunto delincuente se halle en su territorio y dicho Estado no conceda la extradición. Los Estados también podrán establecer su jurisdicción cuando: un nacional suyo resulte aprehendido, amenazado, lesionado o muerto; los delitos sean cometidos por una persona apátrida cuya residencia habitual se halle en ese Estado; o en un intento de obligar a ese Estado a hacer o no hacer alguna cosa; así como en virtud de cualquier otra jurisdicción penal ejercida de conformidad con la legislación interna.

<sup>1030</sup> *Ibíd.*, artículos 7 y 10.

<sup>1031</sup> *Ibíd.*, artículo 13.

<sup>1032</sup> *Ibíd.*, artículo 12.

<sup>1033</sup> Incluida la facilitación de pruebas relacionadas con el supuesto delito. *Ibíd.*, artículo 8.

<sup>1034</sup> *Ibíd.*, artículo 13.

<sup>1035</sup> *Ibíd.*, artículo 11.5.

requiriente <sup>1036</sup> ; por último, se establece la obligación de modificar las disposiciones de todos los tratados y arreglos de extradición aplicables entre los Estados parte que sean incompatibles con el Convenio<sup>1037</sup>.

El Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental de 1988, adoptado juntamente con el Convenio SUA por los Estados parte del mismo, extiende lo dispuesto en dicho Convenio a los delitos cometidos contra las plataformas fijas. A los efectos del Protocolo, una «plataforma fija» es «una isla artificial, instalación o estructura sujeta de manera permanente al fondo marino con fines de exploración o explotación de los recursos a otros fines de índole económica»<sup>1038</sup>. Así pues, la mayoría de las disposiciones del Convenio SUA se aplican *mutatis mutandis* a los delitos enunciados en el artículo 2 del Protocolo<sup>1039</sup>.

B. Los Protocolos del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima y del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental de 2005

En un contexto de crecimiento económico sin precedentes, el comercio mundial depende, más que nunca, del transporte marítimo<sup>1040</sup>. Por su propia naturaleza, esta modalidad de transporte es extremadamente difícil de proteger frente a actos de piratería y terrorismo. Los atentados del 11-S expusieron la vulnerabilidad de la aviación civil, pero también sirvieron como advertencia

---

<sup>1036</sup> *Ibid.*, artículo 11.6.

<sup>1037</sup> *Ibid.*, artículo 11.7.

<sup>1038</sup> Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, de 10 de marzo de 1988, artículo 1.3.

<sup>1039</sup> El artículo 2 tipifica como delitos, incluyendo las modalidades de tentativa, amenaza y complicidad, las conductas consistentes en: apoderarse de una plataforma fija; realizar algún acto de violencia contra una persona que se halle a bordo, si dicho acto puede poner en peligro la seguridad de la plataforma; destruir o causar daños a una plataforma fija que puedan poner en peligro su seguridad; colocar artefactos o sustancias que puedan destruir la plataforma o poner en peligro su seguridad; o lesionar o matar a cualquier persona, en relación con cualquiera de los delitos enunciados anteriormente.

<sup>1040</sup> Más del 90% del comercio mundial es transportado por mar. Para un análisis más detallado de estas cifras, véase: FEAL VÁZQUEZ, J. «La amenaza del terrorismo en el ámbito marítimo» (2008) 308 *Boletín de Información* 7-24.

sobre la fragilidad del sistema de transporte marítimo<sup>1041</sup>. El 20 de noviembre de 2001, tomando en consideración las resoluciones 1368 (2001) y 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, la Asamblea de la OMI solicitó al Comité Jurídico de la organización que examinara, con carácter prioritario, la necesidad de actualizar las disposiciones del Convenio SUA y el Protocolo sobre las plataformas fijas, con la finalidad de hacer frente a las nuevas amenazas contra la seguridad marítima<sup>1042</sup>. El 14 de octubre de 2005, se adoptaron bajos los auspicios de la OMI sendos protocolos de enmienda del Convenio SUA y del Protocolo sobre las plataformas fijas<sup>1043</sup>. Hasta la fecha, el «Convenio SUA 2005» ha sido ratificado por 50 Estados y el Protocolo sobre las plataformas fijas de 2005 por 44<sup>1044</sup>. Tras su entrada en vigor, estos instrumentos deben combinarse con los anteriores, de forma que se consideran e implementan como un solo Convenio y Protocolo.

El Convenio SUA 2005 añade nuevas ofensas al catálogo inicial de 1988. El artículo 3 bis tipifica como delito, inclusive en la modalidad de amenaza, la utilización en un buque, en su contra, o la descarga desde éste, de cualquier tipo de explosivo, material radioactivo, arma BQN, hidrocarburos, gas natural licuado u otras sustancias nocivas, o la utilización de propio buque como arma, de forma que puedan causar la muerte o daños o lesiones graves<sup>1045</sup>, así como el transporte en un buque de cualquier tipo de explosivos o de material radioactivo, arma BQN, cualesquiera materiales destinados a ser utilizados en una actividad nuclear no sometida a salvaguardias, o cualquier equipo,

---

<sup>1041</sup> Aunque los ataques terrestres han sido más frecuentes, algunos ataques perpetrados en años recientes demuestran que la amenaza del terrorismo marítimo es real: en enero de 2000, Al-Qaeda intentó colisionar una embarcación cargada de explosivos contra un barco de guerra estadounidense, el *USS The Sullivans*, mientras éste se reabastecía en Yemen; en octubre de ese mismo año, una célula de Al-Qaeda perpetró un atentado suicida con *USS Cole* mientras este se encontraba anclado en el puerto yemení de Adén; en octubre del 2002, un bote cargado de explosivos alcanzó al petrolero francés *Limburg* en las inmediaciones de las costas de Yemen; en febrero del 2004, el grupo Abu Sayyaf hundió con explosivos al *Super Ferry 14* en el sur de Filipinas; en marzo del 2004, un integrante de Hamás se escondió en un contenedor, que fue transportado al puerto israelí de Ashod, donde salió vestido con uniforme de la Marina israelí y detonó un chaleco con explosivos. En este sentido: FEAL VÁZQUEZ, *op. cit.*, pp. 12-14; VISERDA FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 480. Para un análisis en profundidad de estos casos a la luz del Convenio SUA, véase: FERNÁNDEZ SANZ, *op. cit.*, pp. 168-173.

<sup>1042</sup> Asamblea de la OMI, «Examen de las medidas y procedimientos para prevenir actos de terrorismo que ponen en peligro la integridad personal de los pasajeros y de la tripulación y la seguridad de los buques» (20 de noviembre de 2001) 22º período de sesiones, Doc. A.924(22).

<sup>1043</sup> Para un análisis crítico del contenido de estos instrumentos, véase: MCDONALD, S. D. «The SUA 2005 Protocol: a critical reflection» (2013) 28 (3) *International Journal of Marine and Coastal Law* 485-516.

<sup>1044</sup> Naciones Unidas, OMI, «Status of treaties» (17 de marzo de 2020), disponible en: [www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/StatusOfTreaties.pdf](http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/StatusOfTreaties.pdf).

<sup>1045</sup> Protocolo relativo al Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, de 14 de octubre de 2005, artículo 3 bis 1 a).

materiales o software o tecnología conexa<sup>1046</sup>, «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»<sup>1047</sup>. El artículo 3 ter tipifica el transporte de personas implicadas en cualquiera de las categorías delictivas citadas con la finalidad de ayudar a esa persona a evadir su enjuiciamiento penal<sup>1048</sup>; mientras que el artículo 3 quater castiga las modalidades de tentativa, complicidad y participación<sup>1049</sup>. El artículo 2 bis 2 establece la mencionada «excepción militar», excluyendo del ámbito de aplicación del Convenio SUA 2005 las actividades de las fuerzas armadas durante un conflicto armado que se rijan por DIH y las actividades de las fuerzas militares que se rijan por otras normas del Derecho internacional<sup>1050</sup>. Otro aspecto fundamental del Convenio SUA 2005 es que su artículo 8 bis incorpora un marco jurídico sobre la realización de Operaciones de Interdicción Marítima, el más detallado hasta la fecha<sup>1051</sup>.

Por su parte, el Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental de 2005 amplía la gama de delitos incluidos en el Protocolo concluido en 1988. En líneas generales, las enmiendas al Protocolo sobre las plataformas fijas son un reflejo de las adoptadas en el Protocolo de 2005 relativo al Convenio SUA<sup>1052</sup>.

---

<sup>1046</sup> *Ibíd.*, artículo 3 bis 1 b).

<sup>1047</sup> Se incorpora, así, el *elemento teleológico o volitivo mediato* propio del crimen del terrorismo, replicando la formulación de los instrumentos terroristas sectoriales más recientes, a saber: el Convenio para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 1997, el Convenio para la represión de la financiación del terrorismo de 1999 y el Convenio para la represión de los actos de terrorismo nuclear de 2005.

<sup>1048</sup> *Ibíd.*, artículo 3 ter.

<sup>1049</sup> *Ibíd.*, artículo 3 quater.

<sup>1050</sup> *Ibíd.*, artículo 2 bis 2.

<sup>1051</sup> Este precepto se ocupa de la cooperación y los procedimientos que deben observarse en caso de que un Estado parte quiera abordar un buque de otro Estado parte por tener motivos razonables para sospechar que el buque o una persona a bordo del mismo ha participado o va a participar en la comisión de alguno de los delitos previstos en el Convenio. Para un análisis más detallado de este marco jurídico, véase: VISERDA FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 487-493; Naciones Unidas, OMI, «Convenio para la represión...», *op. cit.*

<sup>1052</sup> Así, conforme al nuevo artículo 2 bis, comete delito, inclusive en la modalidad de amenaza, quien use en una plataforma fija, en su contra, o descargue desde ésta, cualquier tipo de explosivo, material radioactivo, arma BQN, hidrocarburos, gas natural licuado u otras sustancias nocivas, de forma que puedan causar la muerte o daños o lesiones graves, «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». El artículo 2 ter también tipifica lesionar o matar ilícita e intencionadamente a cualquier persona en relación con la comisión de cualquiera de los delitos enunciados; así como las modalidades de tentativa, complicidad y participación. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, de 14 de octubre 2005, artículos 2 bis y ter.

El hundimiento del *Rainbow Warrior* (1985) mediante la colocación y detonación de dos bombas es un acto con claro encaje en algunos de los tipos delictivos enunciados en el *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima* de 1988 (Convenio SUA) y su Protocolo de 2005 (Convenio SUA 2005)<sup>1053</sup>. Más concretamente, el ataque se ajusta a los tipos delictivos recogidos en las letras c) y g) del artículo 3.1 del Convenio SUA de 1988, en virtud de las cuales, comete delito toda persona que ilícita e intencionalmente: «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 (...) 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)»<sup>1054</sup>. A nuestro parecer, la actuación de los agentes de DGSE, quienes, ilícita e intencionalmente, colocaron y detonaron dos bombas en el buque de la flota Greenpeace, resultando en la muerte de una persona (el fotógrafo Fernando Pereira) y en el hundimiento del navío, podría constituir las ofensas mencionadas.

El Convenio SUA ha sido ratificado por 166 Estados, incluyendo aquellos con mayor implicación en el incidente, que quedarían obligados a tomar las medidas necesarias para establecer su jurisdicción, entre ellos: Nueva Zelanda, el Estado en cuyo territorio tuvo lugar el hecho delictivo; Francia, el Estado de nacionalidad de los autores; y Países Bajos, el Estado cuyo pabellón enarbolaba el *Rainbow Warrior* en el momento de la comisión del delito. Países Bajos y Portugal también hubieran podido establecer su jurisdicción sobre la base de que la única víctima mortal tenía doble nacionalidad neerlandesa y portuguesa. A su vez, cualquier Estado parte del Convenio SUA en cuyo territorio hubiesen sido hallados los presuntos delincuentes se hubiera visto obligado, de no conceder la extradición a los mencionados Estados, a establecer su jurisdicción.

El ataque también podría perseguirse como uno de los nuevos tipos delictivos introducidos por el Convenio SUA 2005, en concreto como la conducta señalada en la letra a), apartado i), del artículo 3.1 bis, que tipifica la conducta de toda persona que, ilícita e intencionalmente: «a) cuando d 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*

---

<sup>1053</sup> De hecho, el hundimiento del *Rainbow Warrior* en julio de 1985 fue, junto al secuestro del *Achille Lauro* en octubre de ese mismo año, uno de los incidentes que empujó a la comunidad internacional a adoptar el Convenio SUA. CLARK, R. S., «The development of international criminal law» en Eboe-Osuji, C. (Ed.) *Protecting humanity: essays in international law and policy in honour of Navanethem Pillay* (Martinus Nijhoff: Leiden, 1995) p. 376.

<sup>1054</sup> Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, *op. cit.*, artículo 3.1.



*realizar un acto o a abstenerse de hacerlo: i) use en un buque, o en su contra, o descargue desde él, cualquier tipo de explosivo, material radiactivo o arma BQN de forma que cause o pueda causar la muerte o daños o lesiones graves»<sup>1055</sup>. En este sentido, parece que el fin perseguido con ataque era coaccionar a la organización ecologista para evitar que ésta siguiera perturbando las pruebas nucleares del gobierno galo en la Polinesia Francesa. Hasta la fecha, el Convenio SUA 2005 ha sido ratificado por 50 Estados, entre los que se encuentran Nueva Zelanda, Francia, Países Bajos y Portugal, si bien, como es sabido, éste fue adoptado muchos años después de los hechos objeto de análisis.*

### *3.3.4 Instrumentos relacionados con la protección física de los materiales nucleares, los atentados terroristas con explosivos, la financiación del terrorismo y el terrorismo nuclear*

Los restantes cuatro convenios sectoriales se ocupan de actividades específicas asociadas con la violencia terrorista destructiva. El primero de ellos se elaboró bajo los auspicios del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) —organización internacional conexas al sistema de las Naciones Unidas, principal foro mundial de cooperación científica y técnica en la esfera nuclear<sup>1056</sup>— a los efectos de prevenir el contrabando internacional de materiales nucleares.

#### *A. La Convención sobre la protección física de los materiales nucleares de 1980 y su Enmienda de 2005*

Las Naciones Unidas y la era nuclear aparecieron casi simultáneamente: las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial culminaron con las explosiones atómicas de Hiroshima y Nagasaki, que pusieron de manifiesto la necesidad de

---

<sup>1055</sup> Protocolo de 2005 relativo al Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, *op. cit.*, artículo 3 bis 1 a) i) [el énfasis es nuestro].

<sup>1056</sup> Para más información sobre el OIEA, véase: Organismo Internacional de Energía Atómica, «Visión general», disponible en: [www.iaea.org/es/el-oiea/vision-general](http://www.iaea.org/es/el-oiea/vision-general).

abordar la cuestión nuclear<sup>1057</sup>. Desde entonces, la sociedad internacional ha establecido multitud de sistemas de salvaguardia —nacionales, regionales e internacionales— encaminados a garantizar que los materiales nucleares destinados a fines pacíficos no se desvíen a fines militares. El Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares de 1968 constituye la piedra angular de los esfuerzos mundiales para prevenir que estas armas se sigan propagando, fomentar el uso pacífico de la energía nuclear y promover el desarme<sup>1058</sup>.

Al término de la Guerra Fría, la posibilidad de que las armas nucleares acabaran en manos de los terroristas despertó la preocupación de la sociedad internacional<sup>1059</sup>. Los Estados participantes en la Primera Conferencia de revisión del Tratado sobre la no proliferación, celebrada en 1975, reconocieron la creciente necesidad de cooperar en el establecimiento de nuevas medidas encaminadas a la protección física adecuada de los materiales e instalaciones nucleares para prevenir su uso o apoderamiento ilegal por parte de delincuentes o terroristas<sup>1060</sup>. Para reducir este riesgo se aprobó, el 3 de marzo de 1980, la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, que actualmente cuenta con 161 Estados parte<sup>1061</sup>.

La Convención negociada en Viena y Nueva York obliga a los Estados parte a garantizar la protección de los materiales nucleares dentro de su territorio o a

---

<sup>1057</sup> A este respecto, resulta significativo que la energía nuclear constituyera el tema de la primera resolución de la Asamblea General, mediante la cual se estableció la Comisión de Energía Atómica de las Naciones Unidas. Asamblea General de las Naciones Unidas, «Creación de una Comisión que se encargue de estudiar los problemas surgidos con motivo del descubrimiento de la energía atómica» (24 de enero de 1946) Doc. A/Res/1(I). El histórico discurso «Átomos para la paz» pronunciado por el Presidente de Estados Unidos Dwight D. Eisenhower en 1953 condujo a la creación de la OIEA en 1957. Para más información, véase: Naciones Unidas, «Energía atómica», disponible en: [www.un.org/es/sections/issues-depth/atomic-energy/index.html](http://www.un.org/es/sections/issues-depth/atomic-energy/index.html).

<sup>1058</sup> Para más información sobre este acuerdo y el marco jurídico de salvaguardias de la OIEA, véase: Organismo Internacional de Energía Atómica, «Tratado sobre la no proliferación», disponible en: [www.iaea.org/es/temas/tratado-sobre-la-no-proliferacion](http://www.iaea.org/es/temas/tratado-sobre-la-no-proliferacion).

<sup>1059</sup> Estas inquietudes se intensificaron después de que grandes cantidades de material fisionable enriquecido desaparecieran, principalmente en la URSS, dando pábulo al temor de que dicho material se estuviera transportando de contrabando a través de fronteras internacionales en Asia Central. PERERA, R. «Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear» (2010) United Nations Audiovisual Library of International Law, disponible en: [www.legal.un.org/avl/pdf/ha/icsant/icsant\\_s.pdf](http://www.legal.un.org/avl/pdf/ha/icsant/icsant_s.pdf), p. 1. También: FIDLER, D. «Nuclear, chemical and biological terrorism in international law» en Saul, B. (Ed.) *Research handbook on international law and terrorism* (Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 2014) 100-120, pp. 100-104.

<sup>1060</sup> SIAZÓN, D. L. «La Convención sobre la protección física de los materiales nucleares» (1980) 22 (3/4) *Boletín del Organismo Internacional de Energía Atómica* 59-64, p. 59.

<sup>1061</sup> Organismo Internacional de Energía Atómica, «Convention on the physical protection of nuclear material» (13 de marzo de 2020), disponible en: [www-legacy.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm\\_status.pdf](http://www-legacy.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm_status.pdf).

bordo de sus buques o aeronaves durante el transporte nuclear internacional<sup>1062</sup>. Es significativo que la Convención funcione, principalmente, como un acuerdo sectorial para la prevención y la represión de las actividades terroristas, y no como un acuerdo de no proliferación<sup>1063</sup>. La Convención persigue tres objetivos generales: lograr y mantener en todo el mundo una protección física eficaz de los materiales nucleares utilizados con fines pacíficos cuando sean objeto de utilización, almacenamiento y transporte; prevenir y combatir los delitos relacionados con tales materiales; y facilitar la cooperación entre los Estados parte.

La Convención se aplica a los materiales nucleares utilizados con fines pacíficos, siempre que éstos sean objeto de transporte nuclear internacional y, salvo algunas excepciones, también cuando son objeto de almacenamiento y transporte nacionales<sup>1064</sup>. El artículo 7 exige a los Estados parte que tipifiquen como delito y castiguen con penas adecuadas, inclusive en las modalidades de tentativa y complicidad: toda manipulación ilícita de material nuclear o la amenaza de realizarla; el hurto, robo, malversación, obtención fraudulenta u otro apoderamiento ilícito de materiales nucleares; y la amenaza de tal apoderamiento ilícito para causar la muerte o lesiones graves o daños materiales sustanciales o a fin de coaccionar a una persona, a una organización internacional o a un Estado<sup>1065</sup>. La Convención establece mecanismos de cooperación internacional muy semejantes a los previstos en los instrumentos que hemos analizado hasta el momento<sup>1066</sup>.

El 8 de julio de 2005 se adoptó una Enmienda a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares que trata de reducir, todavía más, el riesgo de un ataque terrorista con este tipo de materiales, ampliando

---

<sup>1062</sup> Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, de 3 de marzo de 1980, artículo 1. ONUDD, *El marco jurídico universal...*, op. cit., p. 49.

<sup>1063</sup> JOYNER, op. cit., «International extradition...», p. 524.

<sup>1064</sup> Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, de 3 de marzo de 1980, artículo 2. La Convención define el «transporte nuclear internacional» como «la conducción de una consignación de materiales nucleares en cualquier medio de transporte que vaya a salir del territorio del Estado en el que la expedición tenga su origen, desde el momento de la salida desde la instalación del remitente en dicho Estado hasta el momento de la llegada a la instalación del destinatario en el Estado de destino final». *Ibid.* artículo 1.

<sup>1065</sup> *Ibid.*, artículo 7.

<sup>1066</sup> De conformidad con el artículo 8, los Estados parte tomarán las medidas necesarias para establecer su jurisdicción si el delito ha sido cometido en el territorio de ese Estado o a bordo de un buque o aeronave matriculado en ese Estado; por un nacional de dicho Estado; o cuando el presunto delincuente se halle en su territorio y dicho Estado no conceda la extradición *Ibid.*, artículo 8. Las disposiciones sobre detención y custodia (artículo 9), enjuiciamiento y extradición (artículos 10 y 11) de presuntos delincuentes reproducen las correspondientes de los acuerdos antiterroristas previos.

notablemente el ámbito de aplicación y los efectos del acuerdo <sup>1067</sup>, incrementando el nivel de protección del material y las instalaciones nucleares, introduciendo nuevas conductas delictivas <sup>1068</sup>, y reforzando la cooperación internacional en este ámbito<sup>1069</sup>. A la presente fecha, la enmienda ha sido ratificada por 124 Estados<sup>1070</sup>.

B. El Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 1997

El 26 de febrero de 1993 un camión que portaba 680 Kg. de explosivos fue detonado en el aparcamiento de la Torre Norte del complejo *World Trade Center* de Nueva York, dejando siete muertos y más de 1.000 heridos<sup>1071</sup>. Este incidente está considerado como el primer atentado yihadista en suelo norteamericano y la antesala del 11-S. Poco más de un año después, el 18 de julio de 1994, una camioneta cargada con explosivos detonó frente a la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina en Buenos Aires, causando la muerte

---

<sup>1067</sup> JOHNSON, P. L. «Facilitating the entry into force and implementation of the amendment to the Convention on the physical protection of nuclear material: observations, challenges and benefits» (2014) 94 (2) *OECD/NEA Nuclear Law Bulletin* 9-42, p. 10.

<sup>1068</sup> La Enmienda penaliza los actos dirigidos contra una instalación nuclear o destinados a interferir en su funcionamiento que pudieran causar lesiones o daños graves, así como el transporte de materiales nucleares hacia un Estado o fuera de él sin autorización legal; la demanda de materiales nucleares mediante amenaza o uso de la fuerza; y la amenaza de emplear esos materiales con el fin de causar la muerte o lesiones graves a personas o sustanciales daños patrimoniales o ambientales, o de cometer un delito para coaccionar a una persona, una organización internacional o un Estado. Enmienda a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, de 8 de julio de 2005, artículo 7.

<sup>1069</sup> Fundamentalmente, la Enmienda estipula la cooperación entre los Estados respecto a: brindar protección contra el hurto u otra apropiación ilícita de materiales nucleares durante su utilización, almacenamiento y transporte; garantizar la aplicación de medidas rápidas y amplias para localizar y, según corresponda, recuperar material nuclear perdido o robado; proteger los materiales nucleares e instalaciones nucleares contra el sabotaje; y mitigar o reducir al mínimo las consecuencias radiológicas del sabotaje. *Ibid.*, artículo 2.

<sup>1070</sup> Organismo Internacional de Energía Atómica, «Amendment to Convention on the physical protection of nuclear material» (13 de marzo de 2020), disponible en: [www.legacy.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm\\_amend\\_status.pdf](http://www.legacy.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm_amend_status.pdf).

<sup>1071</sup> DE BÉTHENCOURT, A. H. «26-F: 25 años del primer atentados yihadista contra el World Trade Center» *El Español* (26 de febrero de 2018), disponible en: [www.elespanol.com/opinion/tribunas/20180226/anos-primer-atentado-yihadista-world-trade-center/287841215\\_12.html](http://www.elespanol.com/opinion/tribunas/20180226/anos-primer-atentado-yihadista-world-trade-center/287841215_12.html).

de 85 personas y más de 300 heridos<sup>1072</sup>. En los dos años siguientes, se produjeron varios atentados con bombas y ataques terroristas similares en Arabia Saudí<sup>1073</sup>, Tokio, Sri Lanka, Israel y Manchester<sup>1074</sup>. Estos sucesos evidenciaron que, pese a la existencia de una importante red de tratados destinados a reprimir diversos comportamientos específicos vinculados a las actividades terroristas (como los relativos a la seguridad de la aviación civil, los delitos contra las personas internacionalmente protegidas, la toma de rehenes, el terrorismo marítimo, o la protección física de los materiales nucleares), ninguno de ellos abordaba específicamente los atentados con bombas<sup>1075</sup>.

En su resolución 51/210, de 17 de diciembre de 1996, la Asamblea observó con inquietud el incremento de «atentados terroristas con bombas, explosivos u otros mecanismos incendiarios o mortíferos», y destacó la necesidad de complementar el régimen jurídico antiterrorista con un instrumento enfocado a enfrentar concretamente el problema de los atentados realizados por esos medios<sup>1076</sup>. A través de la misma resolución se estableció, como vimos en el capítulo 2, el *Comité Especial sobre el Terrorismo*, más conocido como Comité 51/210, al que se encomendó la elaboración de «un convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas y

---

<sup>1072</sup> SIEGEL VANN, D. «25 años del atentado contra la AMIA: Hezbolá y el antisemitismo» *El País* (15 de julio de 2019), disponible en: [www.elpais.com/internacional/2019/07/15/america/1563211046\\_479182.html](http://www.elpais.com/internacional/2019/07/15/america/1563211046_479182.html). Se trató del mayor ataque terrorista ocurrido en Argentina y el más violento contra la comunidad judía desde la Segunda Guerra Mundial. Según la justicia argentina, el atentado fue ejecutado por el grupo militante chiita Hezbolá, de origen libanés, bajo órdenes de Irán, algo que ese país siempre ha negado. SMINK, V. «25 años del caso AMIA: por qué ni un solo sospechoso ha sido arrestado o juzgado por el peor atentado en la historia de Argentina (y por qué dos presidentes han sido acusados de encubrirlo)» *BBC Mundo* (18 de julio de 2019), disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49021713](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49021713).

<sup>1073</sup> Como ya mencionamos cuando estudiamos la génesis de la oleada terrorista religiosa en el capítulo 1, el 25 de junio de 1996, militantes de Hezbolá detonaron un camión bomba en las torres de Khobar, un complejo residencial que servía de alojamiento a las fuerzas estadounidenses que operaban en la colindante Base Aérea de Dahrán. El atentado causó la muerte de diecinueve soldados estadounidenses, un civil saudí y 498 heridos. Menos de un mes después del incidente, el gobierno de Estados Unidos propuso la negociación de un tratado multilateral sobre los atentados terroristas con bombas en una reunión del G7/P8. En este sentido: WITTEN, S. M. «The International Convention for the suppression of terrorist bombings» en SAUL, *Research handbook...*, *op. cit.*, 136-150, p. 138.

<sup>1074</sup> TRAPP, *op. cit.*, p. 1198.

<sup>1075</sup> KLEIN, P. «Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas» (2009) United Nations Audiovisual Library of International Law, disponible en: [www.legal.un.org/avl/pdf/ha/icstb/icstb\\_s.pdf](http://www.legal.un.org/avl/pdf/ha/icstb/icstb_s.pdf), p. 1; WITTEN, «The International Convention...», *op. cit.*, p. 138; *Id.* «The International Convention for the suppression of terrorist bombings» (1998) 92 (4) *The American Journal of International Law* 774-781, pp. 774-775.

<sup>1076</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Medidas para eliminar el terrorismo internacional» (17 de diciembre de 1996) Doc. A/Res/51/210, Preámbulo.

posteriormente un convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear»<sup>1077</sup>.

El amplio consenso sobre la necesidad de garantizar la represión de tales actos permitió que el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas se aprobara apenas un año más tarde, el 15 de diciembre de 1997. Por lo general, el nuevo acuerdo sigue la línea marcada por los convenios y convenciones anteriores<sup>1078</sup>. Cabe destacar, empero, que el acuerdo adoptado en 1997 fue el primero en incorporar la palabra terrorismo es su título e identificar algunos elementos que, aunque fragmentarios, aportan algunas pistas sobre lo que podría constituir un concepto normativo de terrorismo<sup>1079</sup>.

Conforme al artículo 2, comete delito 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», con el propósito de causar la muerte o graves lesiones corporales o de causar una destrucción significativa de ese lugar, instalación o

---

<sup>1077</sup> *Ibid.*, párr. 9.

<sup>1078</sup> JOYNER, «International extradition...», *op. cit.*, p. 527; TRAPP, *op. cit.*, p. 1198; WITTEN, «The International Convention...» (1998), *op. cit.*, p. 775. En concreto, el acuerdo obliga a los Estados contratantes a establecer su jurisdicción respecto de los delitos cometidos en su territorio o a bordo de un buque o aeronave matriculado en ese Estado, o por un nacional suyo (artículo 6.1); y siempre que el presunto delincuente se halle en su territorio y dicho Estado no conceda la extradición (artículo 6.4). Si así lo desean, los Estados también podrán establecer su jurisdicción cuando tales delitos se cometan contra un nacional suyo; contra una instalación gubernamental de ese Estado en el extranjero (inclusive una embajada u otro local diplomático o consular); por una persona apátrida cuya residencia habitual se halle en ese Estado; o en un intento de obligar a ese Estado a hacer o no hacer alguna cosa; o a bordo de una aeronave explotada por ese Estado (artículo 6.2); así como en virtud de cualquier otra jurisdicción penal ejercida de conformidad con la legislación interna (artículo 6.5). Por lo demás, el artículo 7 proporciona directrices para la detención a efectos de extradición o enjuiciamiento; el artículo 8 prevé la obligación de extraditar o juzgar; y los artículos 9 y 10 tienen por objeto facilitar la cooperación y la asistencia legal recíproca.

<sup>1079</sup> En este sentido: Capítulo 2, Epígrafe 2.2, Apartado 2.2.5: El terrorismo en el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 1997, el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999 y el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear de 2005.

red que produzca o pueda producir un gran perjuicio económico<sup>1080</sup>. El Convenio exige a los Estados contratantes que tipifiquen los actos descritos y los sancionen con penas graves<sup>1081</sup>. El artículo 3 excluye del ámbito de aplicación del Convenio los actos que no entrañen ningún elemento transnacional<sup>1082</sup>; mientras que el artículo 19 hace lo propio con las actividades de las fuerzas armadas durante el conflicto armado, según se entienden estos términos en DIH, que se rijan por este conjunto de normas, y las actividades realizadas por las fuerzas militares de un Estado en el cumplimiento de sus funciones oficiales, en la medida en que se rijan por otras normas del Derecho internacional<sup>1083</sup>. Esta última exclusión, a la que nos hemos referido como «excepción militar»<sup>1084</sup>, se introdujo por primera vez en el Convenio que nos ocupa y aparece recogida en prácticamente todos los convenios internacionales de lucha contra el terrorismo adoptados con posterioridad<sup>1085</sup>.

El artículo 5 exige a los Estados parte que adopten medidas para garantizar que los actos criminales señalados por el Convenio «no puedan justificarse en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar», especialmente los que obedezcan a la intención o el propósito de «*crear un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinadas personas*»<sup>1086</sup>.

---

<sup>1080</sup> También se penaliza la tentativa de cometer esos delitos, y la conducta de quien participe como cómplice, organice o contribuya deliberadamente a su comisión. Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, de 15 de diciembre de 1997, artículo 2. A su vez, es importante notar que aunque el título del acuerdo se refiere solo a los atentados cometidos con *bombas*, éste también cubre los atentados cometidos con armas o artefactos que obedezcan al propósito de causar la muerte o graves lesiones corporales o grandes daños materiales «mediante la emisión, la propagación o el impacto de productos químicos tóxicos, agentes o toxinas de carácter biológico o sustancias similares o radiaciones o material radiactivo». Véase la definición de «artefacto explosivo u otro artefacto mortífero contenida en el artículo 1.3.

<sup>1081</sup> *Ibid.*, artículo 4.

<sup>1082</sup> Así, el Convenio no será aplicable «cuando el delito se haya cometido en un Estado, el presunto delincuente y las víctimas sean nacionales de ese Estado y el presunto culpable se halle en el territorio de ese Estado y ningún otro Estado esté facultado para ejercer la jurisdicción». *Ibid.*, artículo 3.

<sup>1083</sup> *Ibid.*, artículo 19.2.

<sup>1084</sup> En este sentido: Capítulo 2, Epígrafe 2.2, Apartado 2.2.4: La negociación del Proyecto de Convenio general sobre el terrorismo internacional.

<sup>1085</sup> A excepción del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo.

<sup>1086</sup> Como podemos observar, se introducen aquí algunos componentes del *elemento teleológico o volitivo mediato* del crimen de terrorismo que serían desarrollados por el Convenio para la represión de la financiación del terrorismo y el Convenio para la represión de los actos de terrorismo nuclear. Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, *op. cit.*, artículo 5 [el énfasis es nuestro].

A diferencia de los acuerdos antiterroristas previos, el Convenio reconoce expresamente la naturaleza problemática de la excepción a la extradición para delitos de carácter político y, en base a ello, resuelve categóricamente: «Ninguno de los delitos enunciados en el artículo 2 se considerará delito político, delito conexo a un delito político ni delito inspirado en motivos políticos. En consecuencia, no podrá rechazarse una solicitud de extradición o de asistencia judicial recíproca formulada en relación con un delito de ese carácter por la única razón de que se refiere a un delito político, un delito conexo a un delito político o un delito inspirado en motivos políticos»<sup>1087</sup>.

A la presente fecha, el Convenio cuenta con 170 Estados parte<sup>1088</sup>.

### C. El Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999

En la actualidad, es bien sabido que las redes de terrorismo internacional se financian mediante una compleja urdimbre de donantes, blanqueadores y transferencias monetarias transfronterizas. La eliminación de los apoyos financieros y materiales de las organizaciones terroristas y criminales es una

---

<sup>1087</sup> *Ibid.*, artículo 11. El origen de esta disposición se encuentra en la «Declaración sobre las medidas para eliminar el terrorismo internacional» adoptada por la Asamblea General en 1994 y su suplemento de 1996, que dieron pie a la adopción de una «nueva generación» de tratados sectoriales. Asamblea General de las Naciones Unidas, «Medidas para eliminar el terrorismo internacional» (9 de diciembre de 1994) Doc. A/Res/49/60, párr. 3. Los problemas planteados por esta excepción a la extradición serán analizados con más detalle en el capítulo 4. En todo caso, como ya hiciera la Convención internacional contra la toma de rehenes, el acuerdo permite a los Estados rechazar una solicitud de extradición o de asistencia judicial cuando existan motivos fundados para creer que ésta «se ha formulado con el fin de enjuiciar o castigar a una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opinión política, o que el cumplimiento de la solicitud podría perjudicar la posición de esa persona por cualquiera de esos motivos (artículo 12).

<sup>1088</sup> Naciones Unidas, «United Nations Treaty Collection. International Convention for the suppression of terrorist bombings» (21 de marzo de 2020), disponible en: [www.treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-9&chapter=18&clang=en](http://www.treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-9&chapter=18&clang=en).



condición *sine qua non* para erradicarlas<sup>1089</sup>. Sin embargo, la represión de la financiación del terrorismo únicamente adquirió importancia a nivel internacional a mediados de la década de 1990, a medida que los presuntos Estados patrocinadores del terrorismo internacional —a saber, Libia, Siria, Sudán e Irán— dejaron de prestar apoyo a las actividades de las organizaciones terroristas<sup>1090</sup>.

A través de la ya mencionada resolución 51/210, adoptada por la Asamblea en diciembre de 1996, ésta exhortó a los Estados a adoptar medidas para prevenir y contrarrestar «la financiación de terroristas y de organizaciones terroristas, ya sea que se haga en forma directa o indirecta, por conducto de organizaciones que tengan además o que proclamen tener objetivos caritativos, sociales o culturales, o que realicen también actividades ilícitas, como el tráfico ilegal de armas, la venta de estupefacientes y las asociaciones ilícitas, incluida la explotación de personas a fin de financiar actividades terroristas»<sup>1091</sup>. Aunque la financiación del terrorismo no figuraba entre las cuestiones inicialmente encomendadas al Comité 51/210<sup>1092</sup>, consecuencia de la paulatina toma de

---

<sup>1089</sup> CALLEJA, J. C. «Financiación del terrorismo» (2018) 6 *Cuadernos del Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo* 45-47, pp. 45-46. La eliminación de estos apoyos resulta particularmente difícil en el caso del terrorismo global yihadista, puesto que, como explica este autor: «Nos encontramos ante un enemigo que no tiene una sede central, como podía pasar antes, y que cuenta con un tipo de extensión de malla, con células por todos los países, individuos que se están radicalizando o autorradicalizando, células de apoyo, etc. Es un proceso que no tiene un frente único, por lo que una de las herramientas más útiles para los países occidentales es el intercambio de información. Este es un fenómeno transfronterizo y con un nivel de dificultad añadido por los pocos fondos que se requieren para cometer un atentado terrorista. En ese sentido, la prevención de este tipo de acciones es muy difícil, casi imposible, pero se trabaja para evitar aquellas actividades que más fondos pueden dar a estas organizaciones. Por desgracia para el mundo occidental, cuando un grupo terrorista ha tenido acceso a un territorio, como hemos visto en el caso del ISIS, su primera fuente de financiación ha sido el expolio a la propia población, a todos los recursos que allí tenían: petróleo, antigüedades, cobro de tributos, etc. Esto les ha dotado de grandes fondos, aunque también es verdad que se han tenido que gastar parte de ellos en el mantenimiento de esa estructura estatal del Califato».

<sup>1090</sup> Aunque la nación persa sigue proporcionando apoyo financiero a Hezbolá. BANTEKAS, I. «The international law of terrorist financing» en SAUL, *Research handbook...*, *op. cit.*, 121-135, p. 121. Según explica este autor, esta modalidad de terrorismo patrocinado por el Estado buscaba, principalmente, agitar a los enemigos (Libia) o contribuir a las aspiraciones políticas en determinadas regiones (Siria e Irán con respecto a la influencia chií en Oriente Medio). Como vimos en el capítulo 2, durante los años 80 y 90, algunos de estos Estados fueron objeto de sanciones del Consejo de Seguridad como resultado de su asociación con grupos terroristas. No solo eso, pese a la ausencia de un marco jurídico internacional al respecto —más allá de las resoluciones vinculantes del Consejo— otros Estados adoptaron leyes criminalizando la financiación del terrorismo y crearon listas de personas, grupos y entidades implicados en actividades terroristas o asociadas a éstos.

<sup>1091</sup> Asamblea General, «Medidas para eliminar...», Doc. A/Res/51/210, *op. cit.*, párr. 3 f).

<sup>1092</sup> Al que, recordemos, se encomendó la elaboración de un convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas y posteriormente un convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear.

conciencia de la comunidad internacional acerca de la relevancia de la dimensión financiera de las actividades terroristas<sup>1093</sup>, su mandato se amplió para incluir la problemática. Fruto de la labor del Comité *ad hoc*, el 9 de diciembre de 1999, la Asamblea General aprobó, sin someterlo a votación, el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo<sup>1094</sup>.

El artículo 2 del Convenio exige a los Estados parte que tipifiquen la conducta de toda persona que provea o recolecte fondos «por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, (...) 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 según cualquiera de los nueve tratados sectoriales anteriores, enumerados en el anexo del Convenio<sup>1095</sup>; o 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*

---

<sup>1093</sup> Y la función esencial que las corrientes de capital, en apariencia a veces totalmente lícitas, pueden desempeñar en la preparación de éstas. KLEIN, P. «Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo» (2009) United Nations Audiovisual Library of International Law, disponible en: [www.legal.un.org/avl/pdf/ha/icstb/icstb\\_s.pdf](http://www.legal.un.org/avl/pdf/ha/icstb/icstb_s.pdf), p. 1; JOYNER, «International extradition...», *op. cit.*, p. 527. Para un análisis en profundidad sobre los distintos instrumentos internacionales que articulan la cooperación universal contra la financiación del terrorismo, véase: HINOJOSA MARTÍNEZ, L. *La financiación del terrorismo y las Naciones Unidas* (Tecnos: Madrid, 2008); MORENO ARANGUENA, F. A. «La evolución en la prevención del blanqueo de capitales y la lucha contra la financiación del terrorismo en Naciones Unidas» (2019) 1 *Revista Aranzadi Doctrinal*; KING, C., WALKER, C. y GURULÉ, J. (Eds.) *The Palgrave Handbook of criminal and terrorism financing law* (Palgrave Macmillan: Cham, 2018); SIMONOVSKI, I. y ÜNSAL, Z. E. *Countering the financing of terrorism in the international community* (Peter Lang: Berlin, 2018).

<sup>1094</sup> Igual que el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, este nuevo instrumento también lleva la palabra terrorismo en su título. Asamblea General de las Naciones Unidas, «Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo» (9 de diciembre de 1999) Doc. A/Res/54/109.

<sup>1095</sup> Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, 9 de diciembre de 1999, artículo 2.1 a) Al efecto, cabe aclarar que el apartado a) de la figura delictiva se aplica a los Estados parte únicamente con relación a los tratados en los que también son parte (artículo 2.2). En todo caso, la lista de tratados que figura en el Anexo podría ampliarse en el futuro (artículo 23).

*obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo»<sup>1096</sup>.*

El Convenio para la represión de la financiación posee una estructura y una redacción muy similares a las del Convenio para la represión de los atentados cometidos con bombas <sup>1097</sup>, si bien se desmarca de éste y otros acuerdos antiterroristas al abordar expresamente las etapas de planificación y preparación que preceden a los atentados<sup>1098</sup>: tipificando la preparación y el apoyo logísticos que hacen posible las operaciones de los grupos terroristas, por un lado, y disponiendo expresamente que no es necesario que la conducta prohibida culmine en un acto de violencia, por otro<sup>1099</sup>. El Convenio obliga a los Estados contratantes a adoptar las medidas necesarias para tipificar los actos enunciados y sancionarlos con penas severas<sup>1100</sup>; excluye de su ámbito de aplicación los actos que no entrañen ningún elemento transnacional<sup>1101</sup>; y contempla expresamente la responsabilidad de las entidades jurídicas<sup>1102</sup>. El artículo 6 excluye toda posibilidad de justificar los actos criminales señalados proscritos «por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar» <sup>1103</sup>; y el artículo 7 establece unas bases

---

<sup>1096</sup> *Ibid.*, artículo 2.1 b). Dado que el Convenio establece como delito una actividad que no es criminal en sí misma (la financiación), se hizo necesario delimitar el contexto en que dicha actividad sería punible con arreglo a sus disposiciones y proporcionar elementos definitorios de los actos *terroristas* cuya financiación se pretende evitar. KLEIN, P. «Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo», *op. cit.*, p. 2. De esta forma, el Convenio para la represión de la financiación se ha convertido en el principal instrumento de alcance universal en vigor que ofrece una definición —o, cuanto menos, elementos definitorios— del crimen de terrorismo en Derecho internacional. Véase: Capítulo 2, Epígrafe 2.2, Apartado 2.2.5: El terrorismo en el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 1997, el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999 y el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear de 2005. Por lo demás, el precepto también proscribía la tentativa de cometer los actos descritos y la conducta de aquellos participen como cómplices, organicen o contribuyan deliberadamente a su comisión (artículo 2, numerales 4 y 5).

<sup>1097</sup> Las disposiciones relativas a la detención de delincuentes o presuntos delincuentes a efectos de extradición o enjuiciamiento (artículo 9), la obligación de extraditar o juzgar (artículo 10), y aquellas encaminadas a facilitar la cooperación y la asistencia legal recíproca (artículos 11 y 12) reproducen las equivalentes del Convenio para la represión de los atentados cometidos con bombas.

<sup>1098</sup> ONUDD, *El marco jurídico universal...*, *op. cit.*, p. 46.

<sup>1099</sup> Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, *op. cit.*, artículo 2.3.

<sup>1100</sup> *Ibid.*, artículo 4.

<sup>1101</sup> *Ibid.*, artículo 3.

<sup>1102</sup> *Ibid.*, artículo 5.

<sup>1103</sup> *Ibid.*, artículo 6.

jurisdiccionales particularmente amplias<sup>1104</sup>. Además, el Convenio hecho en Nueva York obliga a los Estados a adoptar las medidas que resulten necesarias «para la identificación, la detección y el aseguramiento o la incautación de todos los fondos utilizados o asignados para cometer los delitos indicados (...) así como el producto obtenido de esos delitos, a fin de facilitar su decomiso»<sup>1105</sup>; y a prestar «la mayor asistencia posible en relación con cualquier investigación, proceso penal o procedimiento de extradición» y «no podrán rechazar una petición de asistencia judicial recíproca al amparo del secreto bancario»<sup>1106</sup>. Ninguno de los delitos enunciados en el artículo 2 se considerará delito político o delito fiscal a los fines de la extradición o la asistencia judicial<sup>1107</sup>.

En un primer momento, el Convenio para la represión de la financiación recibió escaso apoyo: cuando se produjeron los ataques del 11-S, solo cuatro Estados habían ratificado el instrumento. Sin embargo, a raíz de los atentados, los Estados tomaron conciencia de la prioridad que debía otorgarse a la lucha contra la financiación del terrorismo<sup>1108</sup>. Como resultado, el número de ratificaciones fue creciendo, dando lugar a que el acuerdo entrara en vigor en 2002, hasta alcanzar los 132 Estados parte actuales<sup>1109</sup>.

---

<sup>1104</sup> *Ibíd.*, artículo 7. De forma que los Estados deberán establecer su jurisdicción respecto de los delitos enunciados cuando éstos sean cometidos en su territorio, o a bordo de un buque o aeronave matriculado en ese Estado; por un nacional de ese Estado (artículo 7.1); o cuando el presunto delincuente se halle en su territorio y dicho Estado no conceda la extradición (artículo 7.4). Los Estados también podrán establecer su jurisdicción cuando tales delitos sean cometidos con el propósito de perpetrar un delito en su territorio o contra un nacional suyo; o contra una instalación gubernamental de ese Estado en el extranjero (inclusive una embajada u otro local diplomático o consular); en un intento de obligar a ese Estado a hacer o no hacer alguna cosa; por una persona apátrida cuya residencia habitual se halle en ese Estado; o a bordo de una aeronave explotada por ese Estado (artículo 7.2); y en virtud de cualquier otra jurisdicción penal ejercida de conformidad con el derecho interno (artículo 7.5).

<sup>1105</sup> *Ibíd.*, artículo 8.

<sup>1106</sup> *Ibíd.*, artículo 12.

<sup>1107</sup> *Ibíd.*, artículos 14 y 13. No obstante, el Convenio permite a los Estados rechazar una solicitud de extradición o de asistencia o de asistencia judicial recíproca cuando existan motivos fundados para creer que la solicitud «se ha formulado con el fin de enjuiciar o castigar a una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opinión política, o que el cumplimiento de la solicitud podría perjudicar la posición de esa persona por cualquiera de esos motivos» (artículo 15).

<sup>1108</sup> KLEIN, P. «Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo», *op. cit.*, p. 4.

<sup>1109</sup> Naciones Unidas, «United Nations Treaty Collection. International Convention for the suppression of terrorist financing» (22 de marzo de 2020), disponible en: [www.treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg\\_no=XVIII-11&chapter=18&lang=en](http://www.treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=XVIII-11&chapter=18&lang=en). Además, la resolución 1373 (2001) del Consejo impuso a todos los Estados la obligación de adoptar algunas medidas encaminadas a la represión de la financiación del terrorismo. Estas obligaciones reproducen, casi íntegramente, varios elementos fundamentales del régimen establecido en el Convenio de 1999. Sobre una u otra base, muchos Estados adoptaron legislación nacional, fortaleciendo considerablemente el marco jurídico internacional de lucha contra la financiación del terrorismo.

Al respecto, cabe destacar que el artículo 2.1 del Convenio para la represión de la financiación del terrorismo podría ser empleado para perseguir la conducta de toda persona que hubiese proveído o recolectado fondos «por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, (...) con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer» cualquiera de los actos terroristas planteados en nuestros casos de estudio<sup>1110</sup>.

#### D. El Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear de 2005

Como mencionábamos más arriba, al término de la Guerra Fría, la posibilidad de que las armas nucleares acabaran en manos de terroristas comenzó a preocupar a la comunidad internacional<sup>1111</sup>. En respuesta a estas inquietudes se adoptó, en 1980, la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares. Conviene recordar, sin embargo, que ésta únicamente se aplica al material nuclear destinado a fines pacíficos, quedando fuera de su ámbito de aplicación el material de índole militar.

Esta era la situación en 1998 cuando el Comité 51/210 inició sus trabajos para la redacción de un Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear<sup>1112</sup>, que culminaron con la adopción de este tratado por la Asamblea General el 13 de abril de 2005<sup>1113</sup>. En el transcurso de las negociaciones, los incidentes del 11-S no hicieron sino reforzar la conciencia sobre la necesidad del acuerdo, ante la amenaza de que Al-Qaeda (u otras

---

<sup>1110</sup> Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, *op. cit.*, artículo 2.1.

<sup>1111</sup> PERERA, *op. cit.*, p. 1; FIDLER, D. *op. cit.*, pp. 100-104.

<sup>1112</sup> A partir de un borrador facilitado por la Federación de Rusia. Como vimos anteriormente, el Comité *ad hoc* establecido por la Asamblea General fue encargado de elaborar, con carácter prioritario, un convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas y, posteriormente, un convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear. Asamblea General, «Medidas para eliminar...», Doc. A/Res/51/210, *op. cit.*, párr. 9.

<sup>1113</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear» (13 de abril de 2005) Doc. A/Res/59/290. La ONUDD recomienda considerar este acuerdo y la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares de 1980 de manera conjunta, tanto para fines de aplicación como de capacitación. ONUDD, *El marco jurídico universal...*, *op. cit.*, p. 49. Para más información sobre los elementos que componen el régimen jurídico internacional para la represión del terrorismo nuclear, véase: WALTER, G. «The universal legal framework against nuclear terrorism» (2007) 79 *OECD/NEA Nuclear Law Bulletin* 5-15.

organizaciones y grupos terroristas) pudiera lanzar ataques similares contra centrales nucleares, con impactos todavía más devastadores<sup>1114</sup>.

El Convenio adoptado en 2005 obliga a los Estados parte a tipificar, con arreglo a sus legislaciones nacionales, y castigar con penas adecuadas<sup>1115</sup>, la conducta de toda persona que, ilícita e intencionalmente: a) Posea material radiactivo, o fabrique o posea un dispositivo, con el propósito de causar la muerte, lesiones corporales graves o 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, con el propósito de causar la muerte, lesiones corporales graves o daños considerables a los bienes o al medio ambiente, o con el propósito de coaccionar a una persona natural o jurídica, una organización internacional o un Estado; o amenace con cometer este delito<sup>1116</sup>. Por tanto, al contrario que la Convención de 1980 y su Enmienda de 2005, el nuevo acuerdo se ocupa de los dispositivos nucleares contruidos específicamente para causar daño<sup>1117</sup>.

Igual que sus predecesores, el Convenio para la represión de los actos de terrorismo nuclear solo se aplicará cuando concurra un elemento transnacional<sup>1118</sup>. También en relación con el alcance del texto, la polémica en

---

<sup>1114</sup> JOYNER, C. C. «Countering nuclear terrorism: a conventional response» (2007) 18 (2) *European Journal of International Law* 225-251, pp. 225-226. Estas preocupaciones se agravaron después de que Bin Laden y Al-Zawahiri aseguraran que Al-Qaeda disponía de armas nucleares y químicas, que habría adquirido en el mercado negro de Asia Central. «Bin Laden asegura que Al-Qaeda posee armas nucleares y químicas» *El País* (10 de noviembre de 2001), disponible en: [www.elpais.com/internacional/2001/11/10/actualidad/1005346801\\_850215.html](http://www.elpais.com/internacional/2001/11/10/actualidad/1005346801_850215.html); EFE, «Ayman Al-Zawahiri aseguró en 2001 que Al-Qaeda compró armamento nuclear en el mercado negro asiático» *Libertad Digital* (22 de marzo de 2004), disponible en: [www.libertaddigital.com/mundo/ayman-al-zawahiri-aseguro-en-2001-que-al-qaeda-compro-armamento-nuclear-en-el-mercado-negro-asiatico-1276218214/](http://www.libertaddigital.com/mundo/ayman-al-zawahiri-aseguro-en-2001-que-al-qaeda-compro-armamento-nuclear-en-el-mercado-negro-asiatico-1276218214/). En los últimos años, la posibilidad de que el EIIL consiga armas BQN se ha convertido en un nuevo foco de preocupación: LLORENTE AGUILERA, C. «Daesh nuclear» (7 de octubre de 2016) 26 *Análisis GESI*, disponible en: [www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/daesh-nuclear](http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/daesh-nuclear); GARCÍA MARCO, D. «¿Tiene fundamento el temor de que el Estado Islámico consiga material nuclear para un ataque?» *BBC Mundo* (1 de abril de 2016), disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160331\\_es\\_real\\_temor\\_estado\\_islamico\\_consiga\\_material\\_nuclear\\_dgm](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160331_es_real_temor_estado_islamico_consiga_material_nuclear_dgm).

<sup>1115</sup> Convenio internacional para la represión del terrorismo nuclear, 13 de abril de 2005, artículo 5.

<sup>1116</sup> *Ibid.*, artículo 2.1. También se proscriben la exigencia ilícita de este tipo de materiales, dispositivos o instalaciones mediante amenaza o mediante el uso de la fuerza (artículo 2.2); la tentativa de cometer esos delitos (artículo 2.3); y la conducta de quien participe como cómplice, organice o contribuya deliberadamente a su comisión (artículo 2.4).

<sup>1117</sup> ONUDD, *El marco jurídico universal...*, op. cit., p. 47.

<sup>1118</sup> Convenio internacional para la represión del terrorismo nuclear, op. cit., artículo 3.

torno a la sujeción de las actividades de los agentes del Estado al mismo retrasó varios años el consenso<sup>1119</sup>. En última instancia, la cuestión se resolvió con un párrafo preambular que observa «que las actividades de las fuerzas militares de los Estados se rigen por normas de Derecho internacional situadas fuera del marco del presente Convenio y que la exclusión de ciertos actos del ámbito del presente Convenio no exonera ni legitima actos que de otro modo serían ilícitos, ni obsta para su enjuiciamiento en virtud de otras leyes»; y un párrafo dispositivo que introduce la «excepción militar»<sup>1120</sup>.

A partir de ahí, el Convenio reproduce el esquema de los acuerdos antiterroristas anteriores: adoptando las mismas bases jurisdiccionales que los Convenios para la represión de los atentados cometidos con bombas y para la represión de la financiación<sup>1121</sup>, e introduciendo disposiciones equivalentes sobre detención y custodia, la obligación de extraditar o juzgar, y cooperación y asistencia recíproca<sup>1122</sup>. El artículo 7 obliga a los Estados a cooperar y adoptar medidas encaminadas a: impedir y contrarrestar la preparación de la comisión de los delitos enunciados en sus territorios; intercambiar información precisa y corroborada; y coordinar las medidas administrativas y de otra índole para detectar, prevenir, reprimir e investigar dichos delitos, y también para entablar

---

<sup>1119</sup> PERERA, *op. cit.*, p. 4.

<sup>1120</sup> En virtud de la cual se excluyen del ámbito de aplicación del Convenio las actividades de las fuerzas armadas durante el conflicto armado que se rijan por DIH y las actividades de las fuerzas militares de un Estado que se rijan por otras normas del Derecho internacional. Convenio internacional para la represión del terrorismo nuclear, *op. cit.*, artículo 4.2.

<sup>1121</sup> Así pues, el artículo 9 obliga a los Estados a establecer su jurisdicción respecto de los delitos señalados cuando éstos sean cometidos en su territorio, o a bordo de un buque o aeronave matriculado en ese Estado; por un nacional de ese Estado; o cuando el presunto delincuente se halle en su territorio y dicho Estado no conceda la extradición. Los Estados también podrán establecer su jurisdicción cuando tales delitos sean cometidos contra un nacional suyo; o contra una instalación gubernamental de ese Estado en el extranjero (inclusive una embajada u otro local diplomático o consular); por una persona apátrida cuya residencia habitual se halle en ese Estado; en un intento de obligar a ese Estado a hacer o no hacer alguna cosa; o a bordo de una aeronave explotada por ese Estado; así como en virtud de cualquier otra jurisdicción penal ejercida de conformidad con la legislación interna.

<sup>1122</sup> *Ibid.*, artículos 10, 11, 13 y 14. Igual que los instrumentos anteriores, el Convenio de 2005 exige a los Estados contratantes que adopten medidas para garantizar que los actos criminales señalados por el Convenio «no puedan justificarse en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar» (artículo 6); y establece que ninguno de los delitos previstos podrá considerarse delito político a los fines de la extradición o de la asistencia jurídica (artículo 15). No obstante, el Convenio permite a los Estados rechazar una solicitud de extradición o de asistencia o de asistencia judicial recíproca cuando existan motivos fundados para creer que la solicitud «se ha formulado con el fin de enjuiciar o castigar a una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opinión política, o que el cumplimiento de la solicitud podría perjudicar la posición de esa persona por cualquiera de esos motivos» (artículo 16). Para más información sobre la implementación del régimen previsto en este acuerdo, véase: MONTJOIE, M. «Treaty implementation applied to conventions on nuclear safety» (2015) 96 (2) *OECD/NEA Nuclear Law Bulletin* 9-34.

la acción penal contra las personas acusadas de su comisión<sup>1123</sup>. Por lo demás, el artículo 8 exige la adopción de medidas que permitan asegurar la protección del material radiactivo, teniendo en cuenta las recomendaciones y funciones del OIEA<sup>1124</sup>; y el artículo 18 introduce una serie de medidas para abordar los problemas que podrían derivarse de un incidente que entrañe el uso ilícito de material nuclear o radiactivo<sup>1125</sup>.

Actualmente, el Convenio ha sido ratificados por 116 Estados<sup>1126</sup>.

### 3.3.5 Elementos comunes de los convenios, convenciones y protocolos de lucha contra el terrorismo

De entre los diecinueve instrumentos internacionales para la represión de las actividades terroristas que acabamos de analizar, dos de ellos, el Convenio de Tokio de 1963 sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves y el Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección de 1991, no definen ninguna conducta delictiva. Los restantes diecisiete comparten una arquitectura común<sup>1127</sup>. Como hemos visto, los tratados antiterroristas imponen una serie de obligaciones a los Estados contratantes, que buscan propiciar la armonización de las leyes nacionales, y cuyo

---

<sup>1123</sup> *Ibid.*, artículo 7.1.

<sup>1124</sup> *Ibid.*, artículo 8.

<sup>1125</sup> Así pues, los apartados de esta disposición indican a los Estados parte cómo han de proceder en caso de que incauten o mantengan bajo control en alguna otra forma material radiactivo, dispositivos o instalaciones nucleares como consecuencia de la comisión de un delito; previendo también los procedimientos para su devolución al Estado parte al que pertenecen. *Ibid.*, artículos 18.

<sup>1126</sup> Naciones Unidas, «United Nations Treaty Collection. International Convention for the suppression of acts of nuclear terrorist» (23 de marzo de 2020), disponible en: [www.treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-15&chapter=18&Temp=mtdsg3&clang=en](http://www.treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-15&chapter=18&Temp=mtdsg3&clang=en).

<sup>1127</sup> ONUDD, *Guía legislativa...*, *op. cit.*, p. 15; BASSIOUNI, «Effective national and international action...», *op. cit.*, p. 13; BOISTER, «Transnational criminal law?», *op. cit.*, p. 953; *Id.* «Treaty crimes...», *op. cit.*, p. 342; HAMEED, *op. cit.*, p. 1; KARAMZADEH, S. y TABATABAEI, S. A. «Combating terrorism: challenges and responses» (2018) 8 (1) *Ad Alta: Journal of Interdisciplinary Research* 37-42, p. 37. También: ARVINDER, S., DU PLESSIS, A. y POLAINE, M. «The United Nations counter-terrorism instruments» en Arvinder, S., Du Plessis, A. y Polaine, M. (Eds.) *Counter-terrorism law and practice: an international handbook* (Oxford University Press: Oxford, 2009) 17-83; DE LONDRAS, F. «Terrorism as an international crime» en Schabas, W. A. y Bernaz, N. (Eds.) *Routledge handbook of international criminal law* (Routledge: Londres, 2011) pp. 174-175. VACAS FERNÁNDEZ clasifica estos instrumentos sectoriales en tres grupos: aquellos que prohíben determinadas conductas violentas graves (sean o no de naturaleza terrorista), aquellas que regulan determinados productos o sustancias que pueden ser empleados para cometer crímenes violentos especialmente graves, y aquellas dirigidas contra determinados tipos o facetas de terrorismo. De entre estos, únicamente los acuerdos pertenecientes al último grupo, los tres más recientes, incluyen la palabra «terrorismo» en sus títulos. VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 67.



incumplimiento dará lugar a la responsabilidad del Estado infractor por la violación de una obligación de Derecho internacional<sup>1128</sup>.

Salvo en el caso de las excepciones mencionadas, todos los demás convenios, convenciones y protocolos obligan a los Estados a tipificar como delitos, con arreglo a sus legislaciones nacionales, las conductas señaladas, y a sancionarlas con penas adecuadas, acordes a su naturaleza grave. En segundo lugar, los Estados se comprometen a establecer su jurisdicción respecto de los delitos enunciados en una serie de supuestos, que se extienden más allá de los tradicionales y más limitados principios de territorialidad y la nacionalidad<sup>1129</sup>; y a permitir que otros Estados parte establezcan su jurisdicción en estos casos. Esta expansión jurisdiccional obedece al propósito de garantizar que el mayor número posible de Estados sean competentes para enjuiciar a los presuntos terroristas, a fin de negarles el refugio y evitar la impunidad<sup>1130</sup>. Por lo general, los fundamentos jurisdiccionales previstos en los tratados sectoriales antiterroristas son muy similares, existiendo pequeñas variaciones que obedecen a las lecciones aprendidas con el tiempo y al aumento del consenso político<sup>1131</sup>.

A su vez, los Estados quedarán obligados a detener a los presuntos delincuentes que se hallen en su territorio, realizar una investigación preliminar de los hechos, y notificar a los Estados potencialmente interesados las medidas adoptadas. En lo que aquí nos interesa, es importante destacar que los tratados estudiados se basan en el principio *aut dedere aut judicare*, en virtud del cual, siempre que un presunto delincuente se encuentre en el territorio de un Estado

---

<sup>1128</sup> La institución de esta tipología de obligaciones *de medios* (o de conducta) supone un cambio dentro del ámbito del Derecho internacional, que tradicionalmente se había limitado a establecer obligaciones generales *de resultado*, esto es, que proporcionan directrices orientativas a los legisladores nacionales, pero no exigen a los Estados parte que adopten legislación. LOWE, V. *International law* (Oxford University Press: Nueva York, 2007) p. 119. Como observa Lambert, estas obligaciones generales se basan en la premisa de que «el Derecho internacional impone obligaciones no de medios sino de resultado». LAMBERT, *op. cit.*, p. 101.

<sup>1129</sup> ROHAN, A. «The Draft United Nations Comprehensive Convention on International Terrorism» en SAUL, *Research handbook...*, *op. cit.*, p. 154. Como explica la ONUDD, no basta, con que los Estados parte tipifiquen las conductas señaladas sino que, además, deben establecerse disposiciones que determinen qué tribunal o tribunales, en qué Estados u Estados parte, serán competentes para perseguir a los autores de estos delitos. ONUDD, «E4J University Module Series: Counter-terrorism Module 4: Criminal justice responses to terrorism» (2018) disponible en: [www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-4/key-issues/criminal-justice-responses.html](http://www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-4/key-issues/criminal-justice-responses.html).

<sup>1130</sup> De forma que los Estados podrán ejercer su jurisdicción siempre que el presunto delincuente se halle en su territorio, independientemente de dónde se haya cometido el crimen y de la nacionalidad del sospechoso. ROHAN, *op. cit.*, p. 154.

<sup>1131</sup> KOVAČ, *op. cit.*, pp. 274-275; KOLB, R. «The exercise of criminal jurisdiction over international terrorists» en Bianchi, A. (Ed.) *Enforcing international law norms against terrorism* (Hart Publishing: Oxford, 2004) pp. 246-247.

parte, éste quedará obligado, si no procede a su extradición, a someter sin demora el caso a las autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento. En los últimos tiempos, la obligación de extraditar o juzgar popularizada por los instrumentos antiterroristas está cobrando importancia en el marco del emergente movimiento contra la impunidad, coronándose como una herramienta clave dentro del catálogo de mecanismos de justicia penal al alcance de los Estados<sup>1132</sup>. Precisamente, en el capítulo siguiente defendemos que la efectiva aplicación de esta obligación puede y debe convertirse en una poderosa herramienta para luchar contra la impunidad de las actividades terroristas. Por último, los acuerdos exigen que los Estados parte consideren los actos enunciados como delitos que dan lugar a la extradición en todo tratado concertado en esta materia; les obligan a prestarse asistencia judicial recíproca; y establecen una obligación genérica de cooperar para detectar, prevenir, reprimir e investigar los delitos terroristas que prohíben<sup>1133</sup>.

Paralelamente, la breve auditoría sobre la aplicabilidad de los tratados a nuestros de estudio nos permite observar cómo, *a priori*, todos los actos de terrorismo seleccionados podrían ser constitutivos de algunos de los delitos enunciados en los convenios universales. Aunque es cierto que, en muchos casos, las conductas tipificadas no alcanzan a capturar la gravedad de las conductas objeto de estudio, como mínimo, estos tratados permiten que un número considerable de Estados puedan ejercer su jurisdicción sobre los presuntos delincuentes, contribuyendo a erradicar la impunidad. Es por ello por lo que su potencial no debe ser infravalorado.

### **3.4 LIMITACIONES DEL MARCO JURÍDICO SECTORIAL CONTRA EL TERRORISMO**

«What proved so attractive was that terrorism had become a kind of philosophy through which to express frustration, resentment, and blind hatred, a kind of political expressionism which used bombs to express oneself, which watched delightedly the publicity given to resounding deeds and was absolutely

---

<sup>1132</sup> Para un desarrollo más completo sobre la creciente importancia de este mecanismo en el ámbito de la justicia internacional, véase: MITCHELL, C. *Aut dedere, aut judicare: The extradite or prosecute clause in international law* (Graduate Institute Publication, Ginebra, 2009).

<sup>1133</sup> Las modalidades particulares de cooperación —como puede ser el intercambio de información y pruebas, la ejecución y el reconocimiento de sentencias, la congelación y la incautación de activos, o las extradiciones u entregas condicionales, por nombrar algunas—, variarán en función del ámbito del instrumento en cuestión, si bien todas ellas buscar dar cumplimiento a la obligación genérica de cooperar. DUFFY, H. *The «war on terror» and the framework of international law* (Cambridge University Press: Cambridge, 2005) pp. 43-44.

willing to pay the price of life for having succeeded in forcing the recognition of one's existence on the normal strata of society»<sup>1134</sup>.

La elaboración de los convenios, convenciones y protocolos universales de lucha contra el terrorismo ha posibilitado ofrecer una respuesta «selectiva» en un ámbito en el que había pocas esperanzas de alcanzar un compromiso de avenencia general<sup>1135</sup>. A través de esta táctica de aproximación a la cuestión del terrorismo —que ha sido calificada por la doctrina como objetiva o segmentada, sectorial o enumerativa, funcional o inductiva, incremental o fragmentaria<sup>1136</sup>—, diseñada para fortalecer la cooperación entre los Estados y evitar, al mismo tiempo, la politizada y controvertida cuestión de la definición genérica del terrorismo<sup>1137</sup>, se ha logrado construir, a lo largo de los años, un importante corpus legislativo<sup>1138</sup>. Además, este enfoque pragmático ha propiciado que el nivel de ratificación de los acuerdos antiterroristas sea considerablemente elevado <sup>1139</sup>. Al establecer nuevas normas para afrontar los desafíos del terrorismo moderno, los instrumentos sectoriales también han contribuido a completar los vacíos existentes en el ámbito del Derecho internacional consuetudinario y han desempeñado un papel significativo en el desarrollo de normas consuetudinarias nuevas y paralelas<sup>1140</sup>. Sin embargo, no podemos obviar que, por su propia naturaleza, el régimen jurídico sectorial de lucha contra el terrorismo adolece de ciertas limitaciones e incoherencias, y ofrece un grado de seguridad jurídica inferior al que se derivaría de un tratado general y omnicompreensivo.

En primer lugar, aunque considerablemente elevado —particularmente tras el incremento significativo en la tasa de adhesión que sucedió al 11-S—, el

---

<sup>1134</sup> ARENDT, H. *The origins of totalitarianism* (Harcourt, Brace and World Inc.: Nueva York, 1966) p. 332.

<sup>1135</sup> TRAPP, *op. cit.*, p. 1198.

<sup>1136</sup> SAUL, B. *Defining terrorism in international law* (Oxford University Press: Nueva York, 2006) p. 133. Véanse, entre muchos otros: LAMBERT, *op. cit.*, pp. 47-57; LEVITT, G. «Is terrorism worth defining?» (1986) 13 *Ohio Northern University Law Review* 97-116, pp. 108-112; MURPHY, J. F. «The future of multilateralism and efforts to combat international terrorism» (1987) 25 *Columbia Journal of Transnational Law* 35-99, p. 44.

<sup>1137</sup> HIGGINS, R. «The general international law of terrorism» en Higgins, R. y Flory, M. (Eds.) *Terrorism and international law* (Routledge: Londres, 1997) 13-29, p. 14.

<sup>1138</sup> ROHAN, *op. cit.*, p. 157. En palabras de CASSESE: «The time when ideological clashes mired the international discussion on terrorism, preventing the achievement of general consensus on the matter, (and) in order to break the deadlock States opted for the passing of international conventions on specific categories of conduct». CASSESE, A. *International criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2003) p. 169.

<sup>1139</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 73.

<sup>1140</sup> SAUL, *Defining terrorism in international law, op. cit.*, p. 142.

número de ratificaciones de los diecinueve instrumentos universales de lucha contra el terrorismo continúa siendo insuficiente. En 2019, Kazajistán y Turquía se convirtieron en el tercer y cuarto países del mundo en ser partes de todos los acuerdos<sup>1141</sup>. Ello eleva la tasa total de adhesión a estos instrumentos al 66,8%<sup>1142</sup>. Alrededor de dos tercios de los Estados que componen las Naciones Unidas han ratificado o se han adherido a al menos diez de los diecinueve instrumentos, y ya no queda ningún país que no haya firmado o haya devenido parte de por lo menos uno de ellos<sup>1143</sup>.

Al mismo tiempo, aunque estos instrumentos abarcan un número significativo de las conductas criminales generalmente consideradas «terroristas», siguen existiendo considerables lagunas de cobertura. Existe, en este sentido, un vacío importante en relación con aquellas conductas que causan la muerte o lesiones graves mediante la utilización de armas blancas, armas de fuego o, como hemos presenciado recientemente, atropellos. Por ejemplo, seis de los siete atentados de inspiración yihadista ocurridos en Europa durante el año 2019 se perpetraron con arma blanca<sup>1144</sup>. De entre los seis perpetrados en 2018, tres lo fueron con arma blanca<sup>1145</sup>, dos con arma de fuego y arma blanca<sup>1146</sup>, y uno con arma de fuego, atropello y atrincheramiento<sup>1147</sup>. Y es que, como señala Trahan: «Addressing terrorism topically is necessarily a responsive approach in that it responds to the types of terrorist methods currently in use or used in the

---

<sup>1141</sup> Con ello, se han sumado a la República Dominicana, que en 2016 fue el primer país en lograr la adhesión universal, y a Costa de Marfil, que finalizó este proceso en 2017. Naciones Unidas, ONUDD, «Kazakhstan and Turkey are now party to all 19 international legal instruments against terrorism», disponible en: [www.unodc.org/unodc/en/terrorism/latest-news/2019-kazakhstan-and-turkey-are-now-party-to-all-19-international-legal-instruments-against-terrorism.html](http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/latest-news/2019-kazakhstan-and-turkey-are-now-party-to-all-19-international-legal-instruments-against-terrorism.html).

<sup>1142</sup> *Ibíd.*

<sup>1143</sup> Naciones Unidas, Comité Especial establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, «International legal instruments», disponible en: <https://www.un.org/sc/ctc/resources/international-legal-instruments/>.

<sup>1144</sup> En concreto, los ocurridos en Oslo el 17 de enero, Condé du Sarthe el 5 de marzo, París el 3 de octubre y Londres el 29 de noviembre. Observatorio Internacional de Estudios sobre el Terrorismo, *Anuario del terrorismo yihadista 2019* (Colectivo de Víctimas en el País Vasco: San Sebastián, 2020), disponible en: [www.observatorioterrorismo.com/wp-content/uploads/2020/02/anuarioterrorismoyihadista2019.pdf](http://www.observatorioterrorismo.com/wp-content/uploads/2020/02/anuarioterrorismoyihadista2019.pdf), p. 55.

<sup>1145</sup> Los ocurridos en Pas-de-Calais el 11 de enero, París el 12 de mayo y Ámsterdam el 31 de agosto. Observatorio Internacional de Estudios sobre el Terrorismo, *Anuario del terrorismo yihadista 2018* (Colectivo de Víctimas en el País Vasco: San Sebastián, 2019), disponible en: [www.observatorioterrorismo.com/wp-content/uploads/2019/03/anuarioterrorismoyihadista2018.pdf](http://www.observatorioterrorismo.com/wp-content/uploads/2019/03/anuarioterrorismoyihadista2018.pdf), p. 55.

<sup>1146</sup> Los ocurridos en Lieja el 29 de mayo y Estrasburgo el 11 de diciembre. *Ibíd.*

<sup>1147</sup> El ocurrido en Carcasona y Trèbes el 23 de marzo. *Ibíd.*

past but *fails to address new methods of terrorism*»<sup>1148</sup>. En efecto, la pasividad del régimen reactivo de criminalización internacional, frente a la rápida y constante evolución de las tácticas terroristas, hace que éste sea vulnerable y menos efectivo en su objetivo general de erradicar esta amenaza<sup>1149</sup>.

Por otro lado, conviene recordar que, a excepción de los tres convenios más recientes<sup>1150</sup>, estos instrumentos que identificamos como *antiterroristas* ni siquiera mencionan la palabra «terrorismo» en sus títulos, sino que se limitan a tipificar una serie de conductas, que no son exclusiva ni específicamente terroristas y que, salvo en el caso la financiación, son criminales en sí mismas, por el elemento objetivo de la conducta violenta misma, sin que se requiera ningún elemento teleológico o volitivo o *mens rea* específico, y mucho menos de naturaleza política<sup>1151</sup>. Como advierte Arnold, el tratamiento indiscriminado de las conductas señaladas en estos acuerdos, con independencia de las motivaciones perseguidas con las mismas, podría tener graves consecuencias en el ámbito del DIDH y el Derecho de asilo<sup>1152</sup>.

En cuarto lugar, el objetivo primordial de los convenios, convenciones y protocolos es proteger al Estado frente a las actividades terroristas de los sujetos privados, de modo que no se abordan los actos de «terror» cometidos por este contra sus propios súbditos («terrorismo de Estado»)<sup>1153</sup>. No solo eso, por lo general, los instrumentos excluyen de su ámbito de aplicación los actos que no poseen ningún elemento transnacional: por ejemplo, la Convención internacional contra la toma de rehenes y los tres convenios más recientes no se aplicarán cuando el delito se haya cometido en un Estado, el presunto delincuente y las víctimas sean naciones de ese Estado y el presunto culpable se halle en el territorio de ese Estado y ningún otro Estado esté facultado para

---

<sup>1148</sup> TRAHAN, J. «Terrorism conventions: existing gaps and different approaches» (2002) 8 (2) *New England Journal of International and Comparative Law* 215-244, p. 222 [el énfasis es nuestro].

<sup>1149</sup> TRAPP, *op. cit.*, p. 1203.

<sup>1150</sup> El Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 1997, el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999 y el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear de 2005.

<sup>1151</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 66.

<sup>1152</sup> ARNOLD, R. *The ICC as a new instrument for repressing terrorism* (Transnational Publishers: Nueva York, 2004) p. 50.

<sup>1153</sup> *Ibid.*, p. 49. En un intento por mantener los dominios del terrorismo privado y estatal separados, como hemos visto, algunos de los instrumentos terroristas más recientes incorporan la mencionada «excepción militar», en virtud de la cual las disposiciones del texto no serán aplicables a las actividades de las fuerzas armadas durante un conflicto armado, según se entienden estos términos en DIH, que se rijan por este cuerpo legal, y las actividades realizadas por las fuerzas militares de un Estado en el cumplimiento de sus funciones oficiales, en la medida en que se rijan por otras normas del Derecho internacional.

ejercer la jurisdicción con arreglo a los fundamentos jurisdiccionales previstos<sup>1154</sup>. Aunque estas exclusiones fueron concebidas para respetar la soberanía de los Estados para decidir sobre los asuntos que se producen en su territorio y atañen exclusivamente a sus nacionales, pueden llegar a resultar problemáticas, como ilustra nuestra auditoría sobre su aplicabilidad a los sucesos del 11-S. Otra contrapartida de esta exclusión es que los convenios, convenciones y protocolos no obligan a los Estados a prevenir y reprimir el terrorismo doméstico.

Como se ha detallado anteriormente, la mayoría de las disposiciones de los convenios, convenciones y protocolos existentes se centran en la aprehensión y el enjuiciamiento de los presuntos terroristas. En cambio, la mayor parte de estos instrumentos solo dedican un artículo al tema de la prevención y, por lo general, abordan el tema en un lenguaje muy amplio, sin establecer obligaciones concretas. Por ejemplo, el Convenio de Montreal dispone que los Estados parte «procurarán tomar, de acuerdo con el Derecho internacional, *todas las medidas que sean factibles* para impedir la comisión de los delitos»<sup>1155</sup>. La Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas exige, además, que los Estados cooperen «intercambiando información y coordinando la adopción de medidas administrativas y de otra índole, según convenga»<sup>1156</sup>; y los tres convenios precisan que dicha información debe ser «precisa y corroborada»<sup>1157</sup>. Únicamente el Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección de 1991 y el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999 detallan las medidas concretas que deben adoptar los Estados parte para tratar de prevenir los delitos enunciados. En este punto, no dejan de ser acercadas las palabras de Salinas de Frías: «La primera de las circunstancias que frenan la eficacia de los convenios universales en materia de terrorismo deviene del hecho de que estos pongan el acento en la represión del terrorismo —lo que significa una acción *expost*— en lugar de en la prevención, haciendo

---

<sup>1154</sup> De manera análoga, las disposiciones de los Convenios de La Haya y Montreal solo se aplicarán si el lugar de despegue o de aterrizaje está situado fuera del Estado de matrícula, o el delito se comete en el territorio de un Estado distinto del de matrícula de la aeronave, o cuando el presunto delincuente sea hallado en el territorio de un Estado distinto del de matrícula de la aeronave.

<sup>1155</sup> Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, *op. cit.*, artículo 10.1 [el énfasis es nuestro].

<sup>1156</sup> Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, *op. cit.*, artículo 4.

<sup>1157</sup> Véase, por ejemplo: Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, *op. cit.*, artículo 15 b).

escasa o nula referencia a las causas profundas conducentes al terrorismo internacional»<sup>1158</sup>.

En la misma línea, otro de los problemas que reduce la efectividad del marco sectorial es la ausencia de esquemas coherentes que abarquen los diferentes mecanismos establecidos para facilitar una cooperación amplia en materia de justicia penal<sup>1159</sup>. Este problema, al igual que las dificultades concretas planteadas por la implementación la obligación de extraditar o juzgar —como la ya mencionada imposibilidad de obligar a un Estado a extraditar a sus nacionales—, serán abordadas en el capítulo siguiente.

Otra de las contrapartidas inherentes a este desarrollo progresivo del régimen jurídico universal en materia antiterrorista que, a lo largo de un período de más de 50 años, ha permitido la integración y el perfeccionamiento de diversas figuras en los diferentes tratados adoptados, es que el régimen adolece de cierta falta de coherencia. Un ejemplo, especialmente preocupante, de lo que avanzamos, es que únicamente los acuerdos más recientes establecen que ninguno los delitos enunciados en los mismos tendrán consideración de delito político para los fines de extradición o de asistencia judicial recíproca.

Con todo, como veremos en el capítulo 4 y ha expresado el Director Ejecutivo del Comité contra el Terrorismo «el mayor reto en la lucha contra el terrorismo consiste en hacer que esos instrumentos de importancia crucial se implementen en la práctica»<sup>1160</sup>. En efecto, más allá de las limitaciones relativas al contenido y la estructura de los tratados universales de lucha contra el terrorismo que acabamos de ver, el principal factor que sigue mermando su efectividad es la insuficiente aplicación de estos instrumentos y de las

---

<sup>1158</sup> SALINAS DE FRÍAS, A. «Lucha contra el terrorismo internacional: no solo del uso de la fuerza pueden vivir los Estados» (2016) 68 (2) *Revista Española de Derecho Internacional*, 68(2), 229-252, p. 233.

<sup>1159</sup> Para subsanar esta carencia, los tres convenios más recientes incluyen algunas disposiciones adicionales relacionadas con la asistencia judicial recíproca. Por ejemplo, el artículo 14 del Convenio internacional para la represión del terrorismo nuclear obliga a los Estados parte a prestarse «la mayor asistencia posible en relación con cualquier investigación, proceso penal o procedimiento de extradición que se inicie»; y el artículo 17 aborda con más detalle el traslado de las personas que se encuentren detenidas o cumpliendo condena y cuya presencia se solicite en otro Estado para fines de «prestar testimonio o de identificación o para que ayude a obtener pruebas necesarias para la investigación o el enjuiciamiento». Convenio internacional para la represión del terrorismo nuclear, *op. cit.*, artículo 4.2.

<sup>1160</sup> Comité Especial establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, Seminario *Bringing terrorist to justice*, Cuarteles Generales de las Naciones Unidas, 1 al 3 de diciembre de 2010) *apud* PAULUSSEN, «Impunity...», *op. cit.*, p. 11.

obligaciones establecidas por los mismos y, muy en particular, de la obligación *aut dedere aut judicare*<sup>1161</sup>.

---

<sup>1161</sup> MAZANDARAN, P. A. «An international legal response to an international problem: prosecuting international terrorists» (2006) 6 *International Criminal Law Review* 503-548, p. 518.





## · CAPÍTULO 4 ·

# LA EFECTIVA APLICACIÓN DE LA OBLIGACIÓN *AUT DEDERE AUT JUDICARE* PREVISTA EN LOS INSTRUMENTOS UNIVERSALES COMO MECANISMO DE LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD DE LAS ACTIVIDADES TERRORISTAS

### 4.1 INTRODUCCIÓN: LA EXTRADICIÓN, DERECHOS Y GARANTÍAS INHERENTES Y RIESGOS DERIVADOS DE LA EXPOSICIÓN A PROCEDIMIENTOS DE ENTREGA NO OFICIALES

«As far as is known to this writer, the processes of extradition have yet to kill anyone»<sup>1162</sup>.

Por lo general, el término «extradición» —del latín *ex*, afuera, y *traditio*, transmisión— se emplea para hacer referencia al proceso por el cual una persona acusada o condenada por un delito en virtud de las leyes de un Estado es detenida en otro Estado y devuelta al primero para que comparezca ante la justicia, o para ejecutar una condena ya proferida<sup>1163</sup>. El concepto, alcance y naturaleza jurídica de este instrumento de cooperación internacional han dado lugar a considerables debates en el ámbito del Derecho internacional<sup>1164</sup>.

Como punto de partida, es importante entender que el Derecho internacional general no impone a los Estados obligación alguna en materia de

---

<sup>1162</sup> GILBERT, G. *Transnational fugitive offenders in international law, extradition and other mechanisms* (Martinus Nijhoff: La Haya, 1998) p. 361.

<sup>1163</sup> JOYNER, C. C. «International extradition and global terrorism: bringing international criminals to justice» (2003) 25 (3) *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review* 493-542, p. 499; MITCHELL, *op. cit.*, p. 71. En esta línea, la extradición ha sido definida como: «la entrega que un Estado hace a otro de un individuo, acusado por un delito penalmente o se ejecute la pena, realizada conforme a normas preexistentes de validez interna o internacional», JIMÉNEZ DE ASÚA, L. *Tratado de Derecho penal* (Losada: Buenos Aires, 1957) pp. 884-885; y también como «la entrega que un Estado hace a otro de un individuo, acusado o condenado por un delito común, que se encuentra en su territorio, para que en ese país se le enjuicie penalmente o se ejecute la pena, realizada conforme a normas preexistentes de validez interna o internacional», QUINTANO RIPOLLÉS, A. *Tratado de Derecho penal internacional e internacional penal* (Instituto Francisco de Vitoria: Madrid, 1957) p. 155, y GARCÍA SÁNCHEZ, B. *La extradición en el ordenamiento interno español, internacional y comunitario* (Comares: Granada, 2005) pp. 5-6.

<sup>1164</sup> Para un análisis más completo de estos debates, véase: SOSA NAVARRO, M. «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad y Corte Penal Internacional» (Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, 2013) pp. 74-77.

extradición<sup>1165</sup>. La forma en que se lleva a cabo la extradición se rige por el Derecho interno del Estado requerido<sup>1166</sup>. Jurídicamente, la extradición puede fundamentarse en un tratado, expreso o tácito, de carácter bilateral o multilateral, en un acuerdo *ad hoc* o en los principios de reciprocidad y cortesía que, por lo general, encuentran apoyo en la legislación interna<sup>1167</sup>. En España, por ejemplo, el artículo 13.3 de la Constitución dispone que la extradición solo se concederá «en cumplimiento de un tratado o de una ley, atendiendo al *principio de reciprocidad*»<sup>1168</sup>. Merecen consideración aparte, por sus particularidades, tanto la Orden de Detención y Entrega Europea o Euro-orden —que ha sustituido a la extradición entre los Estados miembros de la UE<sup>1169</sup>—; como la entrega de sospechosos a un tribunal penal internacional<sup>1170</sup>.

Como apunta Puente Egido, no es por mera casualidad que la extradición figure entre las pocas instituciones del viejo Derecho internacional —anterior incluso a la antigüedad clásica— que ha pasado al Derecho internacional

---

<sup>1165</sup> PUENTE EGIDO, J. «La extradición, problema complejo de cooperación internacional en materia penal» (2000) 15 *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED* 205-236, p. 219; JOYNER, «Internarional extradition...», *op. cit.*, p. 499.

<sup>1166</sup> Por consiguiente, el procedimiento de extradición varía de un Estado a otro, en mayor o menor medida, en función de la tradición jurídica. ONUDD, *La cooperación internacional en material penal contra el terrorismo* (Naciones Unidas: Nueva York, 2013) p. 39.

<sup>1167</sup> MITCHELL, *op. cit.*, p. 71. En la determinación del régimen jurídico de la extradición concurrirán, por tanto, normas supranacionales (tratados bilaterales y multilaterales) y normas de Derecho interno. En este sentido, podemos afirmar que el acto concreto de extradición pone en comunicación dos sistemas jurídicos diferentes. Esta conexión entre ambos sistemas comienza en el momento en que ambos Estados acuerdan la conclusión de un tratado de extradición. PUENTE EGIDO, *op. cit.* p. 210.

<sup>1168</sup> Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, disponiéndose expresamente que los delitos de terrorismo no tendrán tal consideración. Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978, artículo 13.3 [el énfasis es nuestro].

<sup>1169</sup> Como decimos, la Euro-orden ha sustituido a la extradición entre aquellos Estados miembros que han desarrollado en su ordenamiento interno la Decisión Marco, de 13 de junio de 2002, relativa a la Orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, y ha sido calificada como: «la primera y más simbólica medida de aplicación del principio del reconocimiento mutuo en el ámbito de la cooperación judicial penal». DE KERCHOVE, G. «La orden de detención europea y el principio de reconocimiento mutuo» en Arroyo Zapatero, L. y Nieto Martín, A. (Dir.) *La orden de detención y entrega europea* (Atelier Libros Jurídicos: Cuenca, 2006) p. 22. Para un análisis detallado de la figura, véanse, entre otros: ALONSO MOREDA, N. *Cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea: la 'Euro-orden', instrumento privilegiado de cooperación* (Aranzadi: Madrid, 2016); CUERDA RIEZU, A. *De la extradición a la 'Euro-orden' de detención y entrega: con un análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional español* (Universidad Rey Juan Carlos: Madrid, 2003); SÁNCHEZ LEGIDO, A. «La Euro-orden, el principio de doble incriminación y la garantía de los derechos fundamentales» (2007) 14 *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 1-56.

<sup>1170</sup> Véanse, entre otros: KNOOPS, G. *Surrendering to international criminal courts: contemporary practice and procedure* (Vol. 7, Brill Nijhoff: Leiden, 2002); SLUITER, T. «The surrender of war criminals to the International Criminal Court» (2002) 25 (3) *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review* 605-652; ROPER, S. D. y BARRIA, L. «State co-operation and International Criminal Court bargaining influence in the arrest and the surrender of suspects (2008) 21 *Leiden Journal of International Law* 457-476.

moderno conservando su carácter de obligación pactada entre dos soberanías independientes que manifiestan y consagran su voluntad recíproca de ayudarse en el castigo de determinados delitos<sup>1171</sup>. De esta forma, la extradición se configura como un modo de garantizar la eficacia de la ley penal que, en virtud del fraccionamiento de soberanías, puede verse amenazada por aquellos que eluden la acción punitiva de los Estados al cruzar una frontera<sup>1172</sup>.

La concepción de la extradición como «poder regaliano» integrado en el conjunto de facultades absolutas de la Corona, otorgada o denegada por consideraciones de naturaleza puramente política, esto es, de utilidad para los soberanos, que se había consolidado en las Monarquías europeas de Edad Moderna, pervivió hasta finales del siglo XIX<sup>1173</sup>. Sin embargo, de un tiempo a esta parte, el control judicial de las solicitudes de extradición y de las condiciones de entrega del individuo reclamado se ha ido generalizando<sup>1174</sup>, tendencia que obedece, entre otras razones, al progresivo reconocimiento internacional de los derechos humanos<sup>1175</sup>, «cuya garantía requiere una intervención por parte de los órganos judiciales a fin de impedir el destierro o la expulsión arbitraria de un extranjero, las extradiciones encubiertas no respetuosas de las garantías procesales y derechos humanos, el secuestro o la denegación injustificada de la solicitud de extradición que ampara la impunidad»<sup>1176</sup>.

---

<sup>1171</sup> PUENTE EGIDO, *op. cit.* p. 207. Para un recorrido histórico por los orígenes de la figura, véanse también: QUINTANO RIPOLLÉS, *op. cit.*; GARCÍA SÁNCHEZ, *op. cit.*; GARCÍA BARROSO, C. *Procedimiento de extradición* (Colex: Madrid, 1988).

<sup>1172</sup> PUENTE EGIDO, *op. cit.* p. 209. En efecto, si nos remontamos a los orígenes de la figura, los escritos de Bodin, Grocio y De Vattel contemplan una obligación de extraditar cuyo fundamento descansa en los deberes que los Estados tienen para con otras soberanías, no en un interés común por combatir la criminalidad. BASSIOUNI, M. C. y WISE, E. M. *Aut dedere aut judicare: the duty to extradite or prosecute in international law* (Martinus Nijhoff: Leiden, 1995) pp. 38-42. Para Bodin, el deber de entregar a un fugitivo pretende evitar el daño que se causaría a otro Estado soberano si se le impidiera ejercer su jurisdicción, en tanto ésta constituye «una prerrogativa conferida por las leyes tanto de Dios como de la naturaleza», BODIN, J. (1576) *apud* BASSIOUNI y WISE, *Aut dedere...*, *op. cit.*, p. 38; para Grocio, será el daño causado a un territorio lo que legitime a un Estado a ejercer su jurisdicción, con independencia de la nacionalidad del delincuente, GROCIO, H. *De iure belli ac pacis* (1625) *apud* BASSIOUNI y WISE, *Aut dedere...*, *op. cit.*, pp. 38-39; por último, de Vattel adopta la visión de Grocio al concebir la extradición como un medio para evitar incurrir en responsabilidad del Estado por no proceder al castigo, DE VATTEL, E. *The Law of Nations* (1797) *apud* BASSIOUNI y WISE, *Aut dedere...*, *op. cit.*, pp. 40-41.

<sup>1173</sup> PUENTE EGIDO, *op. cit.* p. 207.

<sup>1174</sup> MITCHELL, *op. cit.* p. 71; CUERDA RIEZU, A. «La extradición y la Orden Europea de detención y entrega» (2006) 1 *Revista Boliviana de Derecho* 85-100, p. 86.

<sup>1175</sup> Para un análisis más detallado de la cuestión, véase: DUGARD, J. y VAN DER WYNGAERT, C. «Reconciling extradition with human rights» (1998) 92 (2) *American Journal of International Law* 187-212.

<sup>1176</sup> SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, p. 76.

Aún así, la homogenización de los procesos de extradición dista mucho de ser alcanzada: debido a la existencia de una amplia variedad de tradiciones jurídicas en las diferentes regiones del mundo<sup>1177</sup>, las soluciones adoptadas a nivel nacional van desde procedimientos puramente administrativos, judiciales o mixtos a procedimientos *sui generis*<sup>1178</sup>. En todo caso, una vez que, por así haberlo solicitado un Estado dotado de jurisdicción, se acceda a extraditar a un presunto delincuente, se activarán automáticamente una serie de derechos y garantías cuyo respeto, en tanto se trata de un procedimiento oficial, reglado y judicializado, es más fácil de controlar<sup>1179</sup>. Al respecto, nos remitimos a las palabras de Borelli: «States usually provide assistance to each other in criminal matters by entering extradition treaties. *Even if the fight against crime is the primary aim of extradition agreements, extradition proceedings are also of cardinal importance in order to protect the fundamental rights of the fugitive. Extradition proceedings should strike a balance between the need for international co-operation in criminal matters on the one hand, and the necessity of safeguarding the basic human rights of individuals on the other*»<sup>1180</sup>.

Según la clasificación propuesta por García Sánchez<sup>1181</sup>, los derechos y garantías reconocidas al individuo en el marco de un proceso oficial de extradición pueden dividirse en principios básicos, entre los que se incluyen el principio de legalidad y no retroactividad o *nulla traditio sine lege*<sup>1182</sup>, el

---

<sup>1177</sup> JOYNER, «Internarional extradition...», *op. cit.* p. 499.

<sup>1178</sup> En atención a esta disparidad, PLACHTA propone que los esfuerzos internacionales se concentren en establecer un paquete de derechos esenciales de los acusados, en lugar de en tratar de perfilar un procedimiento estandarizado. PLACHTA, M. «Contemporary problems of extradition: human rights, grounds for refusal and the principle aut dedere aut judicare» (2001) 114th International Training Course Visiting Experts' Papers, Resource Materials Series No. 57, disponible en: [https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS\\_No57/No57\\_11VE\\_Plachta1.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No57/No57_11VE_Plachta1.pdf), p. 66.

<sup>1179</sup> SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, p. 77.

<sup>1180</sup> BORELLI, S. «The rendition of terrorist suspects to the United States. Human rights and the limits of international cooperation» en Bianchi, A. *Enforcing international law norms against terrorism* (Hart Publishing: Oxford, 2004) 331-374, p. 333 [el énfasis es nuestro].

<sup>1181</sup> GARCÍA SÁNCHEZ, *op. cit.* p. 77.

<sup>1182</sup> En virtud del cual las causas de extradición deberán estar expresamente recogidas en los tratados y normas que puedan motivar este procedimiento. JIMÉNEZ DE ASÚA, *op. cit.*, p. 941.

principio de doble incriminación<sup>1183</sup>, el principio de mínima gravedad o *minimis non curat praetor*<sup>1184</sup>, el principio de especialidad<sup>1185</sup> y el principio de no entrega de nacionales<sup>1186</sup>; y otros principios, entre los que se hallan el principio de competencia, el principio *non bis in ídem*, el principio de no entrega por delitos políticos<sup>1187</sup> o infracciones administrativas y el principio de no entrega por torturas o pena de muerte. El fin último de estas protecciones es prevenir las extradiciones arbitrarias, así como garantizar, en el caso de aquellas que se lleven a cabo por los cauces legales, el respeto a los derechos fundamentales del individuo reclamado.

Sin embargo, el reconocimiento de estos derechos y garantías no siempre se traduce en la aplicación de estas. Como ha denunciado, entre otros, Bassiouni, la extradición continúa siendo, en buena medida, una práctica institucional entre y en beneficio de los Estados, que presta poca o ninguna consideración a

---

<sup>1183</sup> Que dispone que la conducta motivadora de extradición ha de estar tipificada como delito tanto en la legislación del Estado requirente (el que solicita la entrega de un individuo) como en la legislación del Estado requerido (aquél al que se solicita la entrega de dicho individuo), en el momento de su comisión, en el de solicitud y en el de entrega. El principio no exige que exista identidad entre las normas penales, sino que es basta que el hecho sea delictivo y con una penalidad mínima (*minimis non curat praetor*). *Ibíd.*; LÓPEZ ORTEGA, J. J. «Apéndice: futuro de la extradición en Europa (una reflexión desde los principios de del Derecho europeo de extradición» en Cezón González, C. (Ed.) *Derecho extradicional: el futuro de la extradición en Europa* (Dyckinson: Madrid, 2005) pp. 89-90; SEBASTIÁN MONTESINOS, M. A. *La extradición pasiva* (Comares: Granada, 1997) pp. 41-42.

<sup>1184</sup> También llamado principio del olvido o marginación de los hechos leves, que lleva al legislador a realizar «una ponderación entre el derecho a la libertad del potencial *extraditurus* y la gravedad de los delitos que puedan justificar la extradición, estableciendo el mínimo de punición que deben requerir las infracciones que motiven una demanda extradicional para justificar la entrega». Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, *Auto 118/2018*, Recurso de suplica 125/2018 (26 de febrero de 2018) Fundamento de Derecho 4º. Según señala MARTÍNEZ GONZÁLEZ, este principio comporta, además: « la exigencia de que no se entregue más que a los autores de delito consumado, frustrado o en grado de tentativa, así como a los cómplices y encubridores, pero a los que provocan, conspiran y proponen delinquir». MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M. I. «Aspectos penales de la extradición» (1982) 3 *Cuadernos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palma de Mallorca* 119-132.

<sup>1185</sup> En virtud de este principio, el Estado requirente se compromete a no incriminar o castigar a la persona entregada por otro delito distinto a aquel o aquellos por los que se solicitó y concedió. PUENTE EGIDO, *op. cit.* p. 207; JIMÉNEZ DE ASÚA, *op. cit.*, pp. 939-963. Para un análisis más completo de la evolución de este principio desde la perspectiva del Derecho comparado, véase: MANZANARES SEMANIEGO, J. L. *El Tratado Europeo de extradición* (Bosch: Barcelona, 1986) pp. 174-176.

<sup>1186</sup> Aunque es cierto que en ámbitos regionales, como es el caso de la Unión Europea, empiezan a consolidarse tendencias que rechazan el reconocimiento del principio de no entrega de nacionales como configurador de la extradición, a nivel global, este principio sigue teniendo una fuerte implantación. SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, p. 77. También: DUGARD y VAN DER WYNGAERT, *op. cit.*; PLACHTA, M. «(Non-)extradition of nationals: a never-ending story? (1999) 13 *Emory International Law Review* 77-159; DEEN-RACSMÁNY, Z. «A new passport to impunity? Non-extradition of naturalized citizens versus criminal justice» (2004) 2 *Journal of International Criminal Justice* 761-784.

<sup>1187</sup> En cuyo análisis nos detendremos más adelante en este capítulo.

los derechos de los individuos, a los que muchos sistemas jurídicos todavía conciben como «objetos» del procedimiento<sup>1188</sup>. A consecuencia de lo anterior, el individuo, sujeto del procedimiento de extradición, no está facultado a exigir a los Estados involucrados el respeto de las costumbres y principios internacionalmente reconocidos de Derecho extradicional<sup>1189</sup>. Siguiendo a Sosa Navarro: «En tanto los tratados de extradición son tradicionalmente vistos como acuerdos interestatales cuyo cumplimiento solo puede ser exigido a los Estados parte, en ausencia de denuncia por parte del Estado agraviado, el individuo objeto de la extradición carece de legitimación activa para denunciar el incumplimiento del tratado, que en ocasiones se puede traducir en violación de sus derechos humanos»<sup>1190</sup>.

Cierto es, sin embargo, que así como la extradición ha pasado de ser un acto político al servicio de los soberanos a ser un acto esencialmente jurídico y, además, sometido al control de los jueces y tribunales, desde hace unos años, se vislumbra, asimismo, una tendencia hacia el reconocimiento del carácter ejercitable de los derechos de la persona reclamada, de forma que la extradición está evolucionando «de un modelo bidimensional a un modelo triangular»<sup>1191</sup>. Así pues, con independencia del rol que las leyes nacionales asignen a la persona reclamada, los principios configuradores que veíamos antes, de una parte, y el DIDH, de otra, otorgan al sujeto de la extradición ciertos derechos exigibles a cualquiera de los Estados implicados en el procedimiento, a través del recurso a

---

<sup>1188</sup> BASSIOUNI, M. C. *International extradition: United States law and practice* (Oxford University Press: Nueva York, 2014) p. 53. A este respecto, resultan particularmente ilustrativas las palabras de CUERDA RIEZU: «Si se escenificara en una película el modelo clásico de la extradición, nos encontraríamos con dos protagonistas indiscutibles: el Estado requirente (...) y el Estado requerido (...). De modo que según este esquema, la persona reclamada mediante la extradición es ante todo el *objeto* de la extradición, en el sentido de que no es un sujeto o protagonista indiscutible de esta institución». CUERDA RIEZU, «La extradición y la Orden Europea», *op. cit.*, p. 85.

<sup>1189</sup> BASSIOUNI, *International extradition: United States...*, *op. cit.*, p. 53.

<sup>1190</sup> SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut iudicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, p. 80. En el mismo sentido, BASSIOUNI concluye: «The individual is therefore dependent of the good faith and benevolence of States, because the application and enforcement of individual rights is still considered by many States as a matter of municipal Law, even though it might involve internationally protected human rights. This problem arises from the fact that the individual is still not a full-fledged subject of international law and still has few practical means for the implementation of internationally declared human rights and international redress of wrongs against an offending State». BASSIOUNI, *International extradition: United States...*, *op. cit.*, p. 54.

<sup>1191</sup> CUERDA RIEZU, «La extradición y la Orden Europea...», *op. cit.*, p. 87.

los sistemas internacionales y regionales de protección de los derechos humanos<sup>1192</sup>.

En este punto, se hace preciso abordar, aunque sea brevemente, algunos de los riesgos para los derechos humanos que se derivan de la exposición a procedimientos de entrega no oficiales, tales como los secuestros, las extradiciones encubiertas o, de particular relevancia en el contexto de la «guerra contra el terrorismo», las entregas extraordinarias y los asesinatos selectivos.

En principio, la extradición siempre debe llevarse a cabo a través de un proceso reglado y *rogado*<sup>1193</sup>. En otras palabras, si el acusado o condenado logra escapar del territorio del Estado donde ha delinquido, o que tiene jurisdicción para juzgarle, el Estado que pretenda ejercer la acción penal o hacerle cumplir la condena deberá solicitar (rogar) al otro Estado la entrega del sujeto en cuestión<sup>1194</sup>. Sin embargo, en no pocas ocasiones, como consecuencia de la aplicación de la máxima conocida como *mala captus bene detentus* (mal capturado, bien detenido)<sup>1195</sup>, los Estados han recurrido a vías de hecho, al

---

<sup>1192</sup> SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, p. 81. Por ejemplo, en su Sentencia relativa al caso *Soering contra Reino Unido*, el TEDH subrayó la necesidad de «asegurar un equilibrio justo entre las exigencias del interés general de la sociedad y los imperativos de la protección de los derechos fundamentales de la persona es inherente al conjunto del Convenio [Europeo para la Protección de los Derechos y las Libertades Fundamentales]. La facilidad con que hoy se viaja por todo el mundo y el aumento de la delincuencia internacional hace que todas las naciones tengan un interés creciente en que se pongan a disposición de la Justicia los presuntos delincuentes que huyen al extranjero. A la inversa, la creación de asilos o refugios para fugitivos no sólo supondría un peligro para el Estado obligado a acoger a la persona protegida, sino que socavaría también los fundamentos de la extradición. Hay que incluir estas consideraciones entre los factores que deben tenerse en cuenta para interpretar y aplicar, en materia de extradición, los conceptos de pena o de trato inhumano o degradante». En aplicación de este criterio, el Tribunal concluyó que «la resolución de extradición puede suscitar un problema en relación con el artículo 3 y comprometer, por tanto, la responsabilidad de un Estado contratante en virtud del Convenio, cuando hay motivos serios y comprobados para creer que el interesado, si se le entrega al Estado requirente, correrá un peligro real de que se le torture o se le someta a penas y tratos inhumanos o degradantes». TEDH, *Soering contra Reino Unido (artículo 3, prohibición de sometimiento a tortura y a penas o tratos inhumanos o degradantes)* Sentencia 14038/887, de julio de 1989, párr. 89 y 91.

<sup>1193</sup> Tal y como estableció la Corte Permanente Internacional de Justicia en su Sentencia sobre el caso *Lotus*: «La limitación primordial que impone el Derecho internacional es la de excluir — salvo la existencia de una regla permisiva contraria— todo ejercicio de poder sobre el territorio de otro Estado. En este sentido, la jurisdicción es ciertamente territorial; ella no podrá ejercerse fuera del territorio, sino en virtud de una regla permisiva derivada del Derecho internacional consuetudinario o de una convención». Corte Permanente Internacional de Justicia, caso *S. S. Lotus (Francia y Turquía)*, Serie A, No. 10, Fallo de 7 de septiembre de 1927, párr. 18-19.

<sup>1194</sup> SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, p. 101.

<sup>1195</sup> Para un análisis detallado sobre el origen, alcance y contenido, y aplicación en la práctica de esta cláusula, véase: PAULUSSEN, C. Y. M. «Male captus bene detentus? Surrendering suspects to the International Criminal Court» (Tesis Doctoral, Tilburg University, 2010).



margen del procedimiento reglado de extradición, para lograr que la presencia de un fugitivo en el territorio del Estado que quiere ejercer su jurisdicción<sup>1196</sup>.

En primer lugar, algunos Estados han recurrido al secuestro internacional como método alternativo al procedimiento de extradición<sup>1197</sup>. El secuestro del fugitivo nazi Adolf Eichmann en Argentina en mayo de 1960 por agentes del Mossad, con motivo de su traslado ilegal a Israel, donde fue juzgado y ejecutado, constituye, sin duda, uno de los primeros y más famosos ejemplos de esta práctica antijurídica<sup>1198</sup>. La entrega forzada del Eichmann suscitó fuertes debates, tanto en la prensa internacional como en el seno del Consejo de Seguridad, el cual, finalmente, adoptó una resolución que, aunque algo inocua, exhortaba a Israel a indemnizar a Argentina por la violación de su soberanía<sup>1199</sup>. En efecto, además de vulnerar los derechos humanos de la persona objeto de secuestro, la detención de un delincuente fugitivo por los agentes de un Estado en el territorio de otro, sin conocimiento de este último, constituye una violación la soberanía nacional del Estado donde tiene lugar el secuestro y de las normas del proceso legal internacional<sup>1200</sup>. A pesar de ello, los secuestros internacionales fueron comunes a lo largo del siglo XX<sup>1201</sup>.

---

<sup>1196</sup> En este sentido: VINCENZI, C. «Irregular extradition and abuse of process» (1987) *Journal of Criminal Law* 206-220.

<sup>1197</sup> *Ibid.*, p. 207; SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, p. 101; *Id.* «Aut dedere aut judicare» (2015) 8 *Eunomía. Revista de Cultura de la Legalidad* 171-182, pp. 173-174.

<sup>1198</sup> Para más información sobre las cuestiones jurídicas suscitadas por el asunto Eichmann, véanse: LIPPMAN, M. «The trial of Adolf Eichmann and the protection of universal human rights under International Law» (1982) 5 *Houston International Law Review* 1-34; GREEN, L. C. «Legal issues on the Eichmann trial» (1962-1963) 37 *Tulane Law Review* 641-684; BAADE, H. W. «The Eichmann trial: some legal aspects» (1961) *Duke Law Journal* 400-420.

<sup>1199</sup> ABOS, Á. «Eichmann en la horca» *El País* (31 de mayo de 2012), disponible en: [www.elpais.com/elpais/2012/05/23/opinion/1337795404\\_756611.html](http://www.elpais.com/elpais/2012/05/23/opinion/1337795404_756611.html). Véase: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Cuestión relativa al caso de Adolf Eichmann» (23 de junio de 1960) Doc. S/Res/138(1960).

<sup>1200</sup> O'HIGGINS, P. «Unlawful seizure and irregular extradition» (1960) 36 *British Yearbook of International Law* 279-320, p. 279; SPONSLER, T. H., «International kidnapping» (1971) 5 (1) *The International Lawyer* 27-52.

<sup>1201</sup> Algunos ejemplos, particularmente notorios, son los secuestros de Moise Tshombe (1967) y Humberto Álvarez Machaín (1994). Desde sus primeros pronunciamientos, la jurisprudencia del TEDH ha mantenido una postura de condena sistemática de las violaciones de derechos humanos que resultaban del secuestro internacional. Merecen especial mención, en este ámbito, el *Caso Amekrane contra Reino Unido* —el primero en que la Comisión Europea reconoció que la entrega o cooperación para la entrega de un presunto delincuente sin respetar el procedimiento legal podía ser constitutivo de un delito del artículo 3 del Convenio Europeo para la protección de los derechos y las libertades fundamentales— y el *Caso Okalan contra Turquía* —referente jurisprudencial para la identificación de casos de secuestros internacionales y las consiguientes violaciones de derechos humanos. Para un análisis más detallado de los mencionados supuestos, véase: SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, pp. 120-128.

Una segunda alternativa antijurídica a la que han recurrido los Estados con el objetivo de evitar la aplicación de la normativa y garantías inherentes al procedimiento de extradición reglado es la denominada «extradición encubierta»<sup>1202</sup>, que puede adoptar diferentes formas. En ocasiones, el Estado en cuyo territorio se halla el fugitivo puede proceder a su expulsión o deportación *colusoria*<sup>1203</sup>. El caso Soblen constituye un ejemplo paradigmático de esta modalidad<sup>1204</sup>. Otras veces, los Estados utilizan el engaño para conseguir que el fugitivo comparezca ante la justicia del Estado que quiere ejercer su jurisdicción, como sucedió recientemente en el caso del pirata somalí Mohamed Abdi Hasan<sup>1205</sup>. A su vez, antes de la entrega en vigor de la Euro-orden, diversos países europeos, recurrieron a las denominadas «extradiciones administrativas», una política de cooperación policial informal ejecutada fuera de cualquier marco legal, empleada para eludir los estrictos cauces de la extradición oficial<sup>1206</sup>. Nótese que, a diferencia de lo que ocurría en los casos de secuestro unilateral y extraterritorial, en estos supuestos no cabe hablar de violación de la soberanía nacional del Estado.

Tras los atentados del 11-S, con el pretexto de combatir la amenaza del terrorismo de corte yihadista, se han venido implementando y justificando otras dos prácticas, extensamente analizadas y denunciadas por las organizaciones de derechos humanos y la doctrina —que las ha llegado a calificar como «los dos últimos pasos en la cadena de involución de la cooperación internacional para

---

<sup>1202</sup> SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, pp. 128-131; *Id.* «Aut dedere aut judicare», *op. cit.*, p. 174; VINCENZI, *op. cit.* p. 207.

<sup>1203</sup> GILBERT denomina a esta técnica de deportación colusoria, expresión de la que se desprende su carácter antijurídico y contrario al DIDH. GILBERT, *Transnational fugitive...*, *op. cit.*, p. 337.

<sup>1204</sup> Acusado de ser un espía soviético, el Dr. Robert Soblen fue arrestado y condenado a cadena perpetua en Estados Unidos en 1960, tras lo cual logró huir de este país, para acabar, sin embargo, suicidándose, después de que su última apelación de asilo fuera denegada por Gran Bretaña. Para un análisis detallado de las cuestiones jurídicas suscitadas por este caso, véanse: HIGGINS, R. «The Soblen case» (1962) 18 (10) *The World Today* 415-427; HINGORANI, R. C. «Deportation or extradition: Soblen in retrospect» (1964) 6 (1) *Journal of the Indian Law Institute* 120-127.

<sup>1205</sup> En el año 2013, agentes encubiertos de la policía belga hicieron creer a Abdi Hasan, considerado por los servicios de inteligencia occidentales como el cerebro de algunos de los secuestros de barcos más sonados perpetrados en aguas de Somalia, que estaban interesados en grabar una película sobre su vida, consiguiendo que éste viajara voluntariamente a Bruselas. NAVARRO, B. «El rey de los piratas somalís pica el anzuelo» *La Vanguardia* (16 noviembre de 2013), disponible en: [www.lavanguardia.com/internacional/20131016/54391167610/reypiratas-somalis.html](http://www.lavanguardia.com/internacional/20131016/54391167610/reypiratas-somalis.html).

<sup>1206</sup> VERVAELE, J. A. E. «La entrega extraordinaria y la desaparición forzada a la luz del Derecho penal y el Derecho internacional de los derechos humanos» (2015) 6 *Cuadernos de Derecho Penal* 213-238, p. 15. Por ejemplo, en 1984, Francia detuvo a algunos integrantes de la banda terrorista ETA y se los entregó a las autoridades españolas en la frontera. GURRUCHAHA, C. *Los jefes de ETA* (La Esfera de los Libros: Madrid, 2001).

luchar contra la impunidad»<sup>1207</sup> —, a saber: las rendiciones o entregas extraordinarias<sup>1208</sup> y los asesinatos selectivos<sup>1209</sup>.

De una parte, en respuesta a los ataques de 2001, el gobierno de Estados Unidos, con la aquiescencia y colaboración de diversos países, en su mayoría europeos<sup>1210</sup>, institucionalizó un programa de entregas extraordinarias de

---

<sup>1207</sup> Para SOSA NAVARRO, la rendición extraordinaria «va un paso más allá y representa una perversión de la figura de la extradición que, lejos de tener como fin último posibilitar el enjuiciamiento del sospechoso de terrorismo, persigue la obtención de información mediante la tortura»; mientras que la política del asesinato selectivo «representa el último paso en la cadena de involución de la cooperación internacional para la lucha contra la impunidad (...) una práctica que viola flagrantemente los derechos humanos atentando contra el bien jurídico máspreciado: la vida y ante la cual no hay posibilidad de defenderse». SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, p. 145.

<sup>1208</sup> Pueden consultarse, entre otros: VERVAELE, «La entrega extraordinaria...», *op. cit.*; RAMÓN CHORNET, C. «Las prerrogativas de la CIA en la eliminación de presuntos terroristas y en la práctica de torturas» (2004) 56 (1) *Revista Española de Derecho Internacional* 542-544; BASSIOUNI, M. C. «The institutionalization of torture under the Bush administration» (2006) 37 *Case Western Reserve Journal of International Law* 389-425; WEISSBRODT, D. y BERGQUIST, A. «Extraordinary rendition: a human rights analysis» (2006) 19 *Harvard Human Rights Journal* 123-160; Amnistía Internacional, «La entrega extraordinaria y la detención secreta. Preguntas y respuestas» (enero de 2006), disponible en: [www.amnesty.org/download/Documents/80000/pol300032006es.pdf](http://www.amnesty.org/download/Documents/80000/pol300032006es.pdf); SADAT, L. N. «Extraordinary rendition, torture and other nightmares from the war on terror» (2007) 75 *George Washington Law Review* 1200-1248; GUARDANS CAMBÓ, I. «Entregas extraordinarias, torturas y vuelos de la CIA» en Cuerda Riezu, A. R. y Jiménez García, F. *Nuevos desafíos al Derecho penal internacional: terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales* (Tecnos: Madrid, 2009) 47-72; The Rendition Project, disponible en: [www.therenditionproject.org.uk/](http://www.therenditionproject.org.uk/).

<sup>1209</sup> Pueden consultarse, entre otros: RAMÓN CHORNET, «Las prerrogativas de la CIA...», *op. cit.*; MEZLER, N. *Targeted killing in international law* (Oxford University Press: Oxford, 2009); MURPHY, R. y RASDAN, A. J. «Due process and targeted killing of terrorists» (2009) 31 *Cardozo Law Review* 405-450; ALSTON, P. «The CIA and targeted killings beyond borders» (2011) 2 (2) *Harvard National Security Journal* 283-446; CASEY-MASLEN, S. «Pandora's box? Drone strikes under ius ad bellum, ius in bello and human rights law» (2012) 886 *International Review of the Red Cross* 597-625; LORCA FERRECCIO, R. «Asesinatos selectivos en la guerra contra el terrorismo» (2012) 1 *Anuario de Derecho Público* 495-514; FINKELSTEIN, C., OHLIN, J. D. y ALTMAN, A. (Eds.) *Targeted killings: law and morality in an asymmetrical world* (Oxford University Press: Oxford, 2012); RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L. «'Targeted killing'. De los ataques letales selectivos a los asesinatos selectivos y las ejecuciones extrajudiciales» en Díaz Barrado, C. M., Fernández Liesa, C. R. y Rodríguez-Villasante y Prieto, J. L. (Dir.) *Derecho internacional humanitario y derechos humanos: reflexiones sobre el conflicto colombiano* (Cizur Menor: Navarra, 2013) 349-386; SCHARF, M. P. «How the war against ISIS changed international law» (2016) 48 *Case Western Reserve Journal of International Law* 1-54; SILVA SÁNCHEZ, J. M. «Asesinatos selectivos en la 'guerra punitiva' contra el terrorismo» (2017) 1 *Indret: Revista para el Análisis del Derecho* 1-19.

<sup>1210</sup> Hasta la fecha, la responsabilidad internacional en la que han incurrido los Estados europeos solo ha sido denunciada ante el TEDH por aquellos individuos que alegan haber sido víctimas de detención y torturas en centros secretos localizados en territorio europeo. SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, p. 145. Pueden consultarse, por ejemplo, las siguientes decisiones del TEDH: *El-Masri contra la República Yugoslava de Macedonia*, Demanda 39630/09, Sentencia de 13 de diciembre de 2012 y *Al-Nashiri contra Polonia*, Demanda 28761/11, Sentencia de 24 de julio de 2014. Para un análisis en detalle de esta materia, véase: EGAN, S. *Extraordinary rendition and human rights. Examining State accountability and complicity* (Palgrave Macmillan: Cham, 2019).

sospechosos de terrorismo. Tras las capturas, en muchas ocasiones efectuadas en el territorio de terceros Estados, casi siempre en secreto, sin mediar ningún procedimiento judicial o administrativo, los presos eran forzados a entrar en aviones y trasladados, utilizando vuelos privados gestionados por empresas tapadera de la propia CIA, a prisiones secretas operadas por ésta, conocidas como «agujeros negros», generalmente ubicadas fuera del territorio continental estadounidense<sup>1211</sup>, donde eran retenidos indefinidamente, sin imputarles delito alguno, con el fin de realizar interrogatorios mediante torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes<sup>1212</sup>.

A la hora de evaluar esta práctica no definida por el Derecho internacional<sup>1213</sup>, nos enfrentamos a un conjunto híbrido de posibles violaciones de derechos humanos, tales como el arresto arbitrario y la detención, las desapariciones y detenciones forzadas, la tortura, la negación de acceso a las oficinas consulares, la proscripción de acceso a tribunales independientes e imparciales, etcétera<sup>1214</sup>. Reproduciendo las palabras del primer Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin: «Una de las formas más insidiosas de violación de derechos en las operaciones de lucha contra el terrorismo ha sido el uso de la detención en lugar secreto o no declarada, la cual está prohibida por normas imperativas del Derecho internacional de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario (...) La prohibición de la tortura o cualquier otra forma de trato cruel, inhumano o degradante *es absoluta y no admite excepciones*, y se aplica a

---

<sup>1211</sup> Según información recibida por Amnistía Internacional, algunas víctimas fueron trasladadas por la CIA a países como Egipto, Jordania, Marruecos, Pakistán, Arabia Saudí y Siria, expresamente elegidos por aplicar tortura y malos tratos en los interrogatorios. Otras víctimas fueron a parar a centros secreto de detención dirigidos por Estados Unidos en Afganistán, Irak, Jordania, Pakistán, Tailandia, Uzbekistán y Diego García; o a centros de detención oficiales i, como el de la bahía de Guantánamo (Cuba). Amnistía Internacional, «La entrega extraordinaria...», *op. cit.*

<sup>1212</sup> Para más información sobre los concretos métodos de tortura empleados, véase: Amnistía Internacional, «El estado de los derechos humanos en el mundo. Informe de 2007», disponible en: [www.amnesty.org/download/Documents/68000/pol100012007es.pdf](http://www.amnesty.org/download/Documents/68000/pol100012007es.pdf).

<sup>1213</sup> Como señala EGAN: «'Extraordinary rendition' is not a term of International Law, but rather refers to an extrajudicial procedure used to transport terrorist suspects from one country to another for the purposes of interrogation or imprisonment in circumstances where there is a real risk of torture or cruel, inhuman or degrading treatment». EGAN, *op. cit.*, p. 2.

<sup>1214</sup> VERVAELE, «La entrega extraordinaria...», *op. cit.*, p. 23.

toda persona que se encuentre en poder de un Estado o bajo su control efectivo, incluso si no se encuentra en el territorio de ese Estado»<sup>1215</sup>.

Al mismo tiempo, tras los atentados del 11-S, el mantra de la «guerra contra el terrorismo» ha servido de pretexto para justificar el uso cada vez más frecuente de las ejecuciones o asesinatos selectivos, concebidos, en este contexto, como un mecanismo alternativo a la extradición oficial que, además de violar flagrantemente los derechos humanos y el propio concepto de sistema jurídico, atenta gravemente contra la soberanía de los Estados<sup>1216</sup>. El asesinato selectivo ha sido definido como «el uso intencional, premeditado y deliberado de la fuerza letal, por parte del Estado o de sus agentes en el cumplimiento de sus funciones oficiales, o por un grupo organizado en un conflicto armado, contra una persona específica que no se encuentre bajo su custodia física»<sup>1217</sup>. En un Informe publicado en 2010, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, advertía que los asesinatos selectivos pueden darse en una amplísima variedad de contextos, en tiempo de paz así como de conflicto armado, y pueden ser cometidos a través de medios y métodos muy diversos, que van desde los

---

<sup>1215</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Sr. Martin Scheinin. Diez esferas de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo» (22 de diciembre de 2010) 16<sup>o</sup> período de sesiones, Doc. A/HRC/16/51, párr. 36 y 37 [el énfasis es nuestro]. Siete años después, su sucesor Ben Emmerson denunciaba que «número de investigaciones, enjuiciamientos y otras medidas eficaces para exigir cuentas a las personas involucradas en la detención secreta, la entrega y la tortura de sospechosos de terrorismo» por la CIA continúa siendo insuficiente; y mostraba asimismo su profunda preocupación en relación al «poco interés mostrado por los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea a la hora de reconocer las numerosas violaciones de los derechos fundamentales y las torturas que tuvieron lugar en territorio europeo entre 2001 y 2006, investigarlas y procesar a los responsables y cómplices». Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo» (21 de febrero de 2017) 34<sup>o</sup> período de sesiones, Doc. A/HRC/34/61, párr. 21.

<sup>1216</sup> Esta práctica venía siendo utilizada en la lucha contra grupos terroristas desde, al menos, el año 2000, momento que Israel reconoció abiertamente el recurso a los «asesinatos selectivos» en respuesta a la denominada Intifada del Al-Aqsa. SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, p. 146; LORCA FERRECCIO, *op. cit.*, p. 496. Para un análisis más detallado de los asesinatos perpetrados por el gobierno israelí desde 1948, véase: BEN-NAFTALI, O. y MICHAELI, K. «We must not make a scarecrow of the law: a legal analysis of the Israeli policy of targeted killings» (2003) 36 (2) *Cornell International Law Journal* 233-292; BLUM, G. y HEYMANN, P. «Law and policy of targeted killing» (2010) 1 *Harvard National Security Journal* 145-170, pp. 151-154.

<sup>1217</sup> MEZLER, *op. cit.*, pp. 4-5. También: ALSTON, *op. cit.*, p. 298. Nótese, sin embargo, que la definición no está exenta de polémica. En todo caso, como señala, LORCA FERRECCIO: «Una definición mínima de esta práctica, esto es, que no implique un juicio normativo en torno a su justificación, debería contener a lo menos los siguientes elementos: 1) se trata del uso intencional de fuerza letal contra un individuo, 2) el individuo contra el que se ejerce la fuerza letal está previa y precisamente identificado, y 3) el individuo contra el que se ejerce la fuerza letal no se encuentra bajo la custodia de su ejecutor». LORCA FERRECCIO, *op. cit.*, p. 498.

disparos efectuados por francotiradores o a quemarropa, misiles lanzados por helicópteros, naves de guerra o Vehículos Aéreos No Tripulados (VANT) armados, al uso de coches bomba y venenos<sup>1218</sup>.

En lo que respecta a Estados Unidos, su política de asesinatos selectivos a través de VANT o drones armados contra militantes de la red Al-Qaeda o, actualmente, del EIIL, es de sobra conocida. Los ataques extraterritoriales con drones fueron utilizados por primera vez en 2001, el marco de la operación «Libertad Duradera» en Afganistán, y han aumentado dramáticamente desde entonces, incluyendo operaciones en los conflictos de Afganistán, Irak, Siria y Libia, así como en territorios donde no existe conflicto, como Pakistán, Yemen o Somalia<sup>1219</sup>. Por ejemplo, el 30 de septiembre de 2011, Anwar al-Awlaki, el rostro más conocido de Al-Qaeda en el Magreb Islámico, fue asesinado en un ataque aéreo estadounidense en Yemen <sup>1220</sup>. El empleo de los asesinatos selectivos plantea múltiples cuestiones desde la perspectiva de las normas sobre el uso de la fuerza, del DIH y del DIDH, que no pueden ser abordadas en esta tesis. Por lo general, en situaciones de conflicto armado, esta actuación podría quedar amparada en DIH siempre y cuando el presunto terrorista objeto del ataque participe activamente en las hostilidades y se respeten una serie de criterios y principios establecidos jurídicamente<sup>1221</sup>. En cambio, en situaciones de paz, donde rige como norma fundamental el derecho a la vida regulado en DIDH, esta legalidad debe ser rechazada frontalmente<sup>1222</sup>.

---

<sup>1218</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston. Addendum. Estudio sobre asesinatos selectivos» (28 de mayo de 2010) 14º período de sesiones, Doc. A/HRC/14/24/Add.6, párr. 8.

<sup>1219</sup> La Administración estadounidense se ha referido a estos últimos territorios como «áreas fuera de las hostilidades activas». BROOKMAN-BYRNE, M. «Drone use ‘outside areas of active hostilities’: an examination of the legal paradigms governing US covert remote strikes» (2017) 64 (3) *Netherlands International Law Review* 3-41.

<sup>1220</sup> MAZZETTI, M., SCHMITT, E. y WORTH, R. «Two-year manhunt led to killing of Awlaki in Yemen» *The New York Times* (30 de septiembre de 2010), disponible en: [www.nytimes.com/2011/10/01/world/middleeast/anwar-al-awlaki-is-killed-in-yemen.html](http://www.nytimes.com/2011/10/01/world/middleeast/anwar-al-awlaki-is-killed-in-yemen.html).

Más recientemente, en enero de 2020, la Administración Trump liquidaba al General Qasem Soleimani, comandante de la fuerza de élite Al Quds de la Guardia Revolucionaria iraní, unidad a cargo de las operaciones en el exterior, en un ataque con drones en el aeropuerto de Bagdad, disparando las tensiones en la región. GUIMÓN, P. «EEUU mata al poderoso general iraní Soleimani en un ataque con drones en el aeropuerto de Bagdad» *El País* (3 de enero de 2020), disponible en: [www.elpais.com/internacional/2020/01/03/actualidad/1578010671\\_559662.html](http://www.elpais.com/internacional/2020/01/03/actualidad/1578010671_559662.html).

<sup>1221</sup> LASTRA ECHARANDIO, V. «El marco jurídico internacional del uso de drones de combate en la lucha contra el terrorismo yihadista. El dilemma de los *targeted killings*» (Tesis de Máster, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2016) pp. 34-35. También: CASANOVAS I LA ROSA, O. «El empleo de drones armados: una encrucijada normativa» (2018) 34 *Anuario Español de Derecho Internacional* 463-480.

<sup>1222</sup> *Ibíd.*

A la luz de lo expuesto, debe corroborarse aquí, como punto de partida, la necesidad de erradicar estas alarmantes alternativas al procedimiento de extradición reglado, que ponen en riesgo la supervivencia misma del Derecho internacional. Por lo demás, podemos concluir que el respeto a los derechos del sospechoso únicamente puede garantizarse encauzando cualquier indicio de criminalidad hacia un proceso de extradición oficial y un proceso judicial ante el Tribunal competente, vinculados por el carácter universal e irrenunciable de los derechos humanos. Como veremos a continuación, es en este sentido que la obligación de extraditar o juzgar (*aut dedere aut judicare*), reconocida en diversos tratados multilaterales, se erige como un mecanismo de cooperación internacional a disposición de los tribunales domésticos capaz de contribuir a la realización de dos objetivos fundamentales para la consolidación del Derecho internacional: el respeto y la protección de las garantías procesales y la lucha contra la impunidad.

#### **4.2 EL PRINCIPIO *AUT DEDERE AUT JUDICARE* COMO MECANISMO DE LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD**

«If you want a serious interrogation, you send a prisoner to Jordan. If you want them to be tortured, you send them to Syria. If you want someone to disappear —never to see them again— you send them to Egypt»<sup>1223</sup>.

En los últimos tiempos, la obligación de extraditar o juzgar característica de las denominadas «convenciones para la represión» auspiciadas por las Naciones Unidas —popularizada, precisamente, por los tratados sectoriales en materia de lucha contra el terrorismo— que, tal y como adelantábamos, tiene por fin garantizar la persecución universal de los presuntos responsables de la comisión de crímenes internacionales *stricto sensu* y otros crímenes de trascendencia internacional, está ganando peso en el marco del emergente movimiento de lucha contra la impunidad, consolidándose como una herramienta clave dentro del acervo de mecanismos de justicia penal sal alcance de los Estados<sup>1224</sup>.

En lo que sigue, abordaremos el origen histórico y la evolución del principio *aut dedere aut judicare*, también conocido como principio de sustitución o de

---

<sup>1223</sup> Cita del Ex Agente de la CIA Robert Baer sobre la política de las entregas extraordinarias *apud* «Extraordinary rendition: a backstory» *The Guardian* (31 de agosto de 2011), disponible en: [www.theguardian.com/world/2011/aug/31/extraordinary-rendition-backstory](http://www.theguardian.com/world/2011/aug/31/extraordinary-rendition-backstory).

<sup>1224</sup> En este sentido, véase: MITCHELL, C. *Aut dedere, aut judicare: the extradite or prosecute clause in international law* (Graduate Institute Publication, Ginebra, 2009); TIRIBELLI, C. «Aut dedere aut judicare: a response to impunity in international criminal law» (2009) 21 (1) *Sri Lanka Journal of International Law* 231-260.

justicia supletoria, y las relaciones de jerarquía entre ambas alternativas, con especial referencia a la obligación de extraditar y juzgar prevista en los tratados multilaterales de lucha contra el terrorismo, que siguen la denominada «fórmula de La Haya». Acto seguido, estudiaremos la relación entre la máxima *aut dedere aut judicare* y la jurisdicción universal, y analizaremos el estatus de la obligación de extraditar o juzgar en Derecho internacional consuetudinario.

#### 4.2.1 Origen y evolución del principio *aut dedere aut judicare*

Sin perjuicio del rol que una parte de nuestra doctrina asigna a ciertos juristas españoles que, en los siglos XVI y XVII, desarrollaron el debate suscitado por Bartolomé de las Casas en torno a las atrocidades cometidas por algunos de sus compatriotas en América, en la gestación del principio *aut dedere aut judicare*<sup>1225</sup> —que inevitablemente confluye con la gestación del ideal de jurisdicción universal, como desarrollaremos más abajo—, la mayor parte de la doctrina iusinternacionalista coincide en atribuir el mérito de haber sentado

---

<sup>1225</sup> Reproduciendo las palabras de ABAD CASTELOS: «las primeras referencias al fundamento de la jurisdicción universal cabe encontrarlas en los siglos XVI y XVII, fundamentalmente en las obras de Francisco de Vitoria, Diego de Covarrubias, Suárez y Hugo Grocio. De hecho, la formulación doctrinal del principio de jurisdicción universal es una aportación de juristas españoles en el desarrollo del debate que suscita Bartolomé de las Casas por los crímenes, hoy llamados de lesa humanidad, cometidos por algunos españoles en América; y fue a su vez el jurista español Diego de Covarrubias, quien sostenía, a mediados del siglo XVI, que los grandes crímenes contra la Humanidad no deben quedar impunes, y deben ser perseguidos en el lugar en el que se cometieron y, de no ser así, otro país puede arrogarse el derecho de perseguirlos, aunque el delincuente no se encuentre en él». ABAD CASTELOS, M. «La persecución restringida de los delitos que lesionan valores esenciales de la comunidad internacional: ¿sigue existiendo la jurisdicción universal en España? (2012) 15 *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política* 65-90, p. 70. En el mismo sentido: GARCÉS, J. «Epílogo» en Pérez González, C. y Escudero Alday, R. (Ed.) *La responsabilidad penal por la comisión de crímenes de guerra: el caso de Palestina* (Aranzadi: Navarra, 2009) 231-238, p. 233. Para un análisis exhaustivo de las contribuciones de las obras de Francisco de Vitoria, Alberico Gentili, Hugo Grocio, Christian Wolff y Emer de Vattel en el desarrollo de este principio, véase: PANOVA, S. M. «The obligation *aut dedere aut judicare* ('extradite or prosecute') in international law: scope, content, sources and applicability of the 'extradite or prosecute'» (Tesis Doctoral, University of Birmingham, 2016) pp. 11-22.



sus cimientos al jurista holandés Hugo Grocio<sup>1226</sup>. En su célebre obra «*De iure belli ac pacis*» (1625), Grocio describe la máxima *aut dedere aut punire* (extraditar o castigar) en los siguientes términos: «Mas, no soliendo permitir las ciudades que otra ciudad armada penetre en su territorio a título de exigir una pena, ni convenga esto, síguese que la ciudad en la cual mora el que es convicto de culpa *debe hacer una de las dos cosas, o castigar, requerida ella, al delincuente, según su mérito, o permitir que se le castigue al arbitrio del interpelante; esto último es entregar*, lo cual frecuentísimamente ocurre en las historias»<sup>1227</sup>. Grocio defiende la existencia de una obligación general de extraditar o castigar en relación a los delitos graves «que atacan a la naturaleza y a la sociedad humana»<sup>1228</sup>. Los Estados particularmente agraviados gozan, a su parecer, de un «derecho natural a infligir un castigo», que no deberá ser obstaculizado por aquel Estado donde se halla refugiado el delincuente después de haber cometido el crimen<sup>1229</sup>. En consecuencia, el Estado del *iudex apprehensionis* tiene la obligación de extraditar al fugitivo o castigarlo con arreglo a su propias normas.

Como resultado del reconocimiento progresivo de los derechos humanos y garantías procesales que sucedió a la Revolución Francesa y, en particular, de la consolidación del principio de presunción de inocencia, el *aut dedere aut punire* grociano se transformó en *aut dedere aut iudicare* (extraditar o juzgar)<sup>1230</sup>. La obligación de extraditar o juzgar apareció por primera vez en el Convenio internacional para la represión de la falsificación de moneda, hecho en Ginebra

---

<sup>1226</sup> BASSIOUNI y WISE, *Aut dedere...*, *op. cit.*; MITCHELL, *op. cit.*; PLACHTA, «Contemporary problems...», *op. cit.*; JOYNER, «Internarional extradition...», *op. cit.*; PANOV, *op. cit.*; SOSA NAVARRO, M. «Aut dedere aut iudicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*; PUENTE EGIDO, *op. cit.*; MAZANDARAN, P. A. «An international legal response to an international problem: prosecuting international terrorists» (2006) 6 *International Criminal Law Review* 503-548; PAULUSSEN, C. Y. M. «Impunity for international terrorists? Key legal questions and practical considerations» (abril de 2012) *International Centre for Counter-Terrorism Research Paper*; NEWTON, M. A. «Terrorist crimes and the at dedere aut iudicare obligation» (2013) 13-32 *Working Paper Vanderbilt University Law School* 68-92; REMIRO BROTONS, A. R. «Malos tiempos para la justicia universal» en Bassiouni, M. C. *et al.* (Eds.) *The global community yearbook of international law and jurisprudence: special edition in honour of Professor Giuliana Ziccardi Capaldo* (Oxford University Press: Nueva York, 2013); HAMEED, U. «Mandatory obligations under the international counter-terrorism and organised crime conventions to facilitate state cooperation in law enforcement» (Tesis Doctoral, University of Glasgow, 2014); ORIHUELA CALATAYUD, E. «La obligación *aut dedere* y su cumplimiento en España» (2016) 68 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 207-228.

<sup>1227</sup> GROCIO, H. *De jure belli ac pacis* (Tomo III, Editorial Reus: Madrid, 1925) p. 160.

<sup>1228</sup> *Ibíd.*, p. 196.

<sup>1229</sup> BASSIOUNI y WISE, *Aut dedere...*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>1230</sup> SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut iudicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, p. 260.

en 1929<sup>1231</sup>. Desde entonces, prácticamente todos los tratados multilaterales destinados a la represión de crímenes internacionales y transnacionales han incorporado disposiciones en las que se establece la obligación de extraditar o juzgar<sup>1232</sup>.

El Convenio para la represión de la falsificación de moneda, así como los convenios y convenciones posteriores inspirados en éste<sup>1233</sup>, conforman a una primera categoría entre los tratados que contienen la fórmula *aut dedere aut judicare*, que dan prioridad a la opción de extraditar y prevén la alterativa de juzgar como garantía frente a la impunidad<sup>1234</sup>. Como puso de manifiesto la CDI en su «Informe Final sobre la obligación de extraditar o juzgar (*aut dedere aut*

---

<sup>1231</sup> El artículo 8 del Convenio recoge esta obligación alternativa en los siguientes términos: «En los países que no admitan el principio de extradición de los nacionales, sus nacionales que hubieren regresado al territorio de su propio país, después de haber cometido en el extranjero los hechos previstos en el artículo 3, deberán ser castigados de la misma manera que si el hecho hubiere sido cometido en su territorio, y esto, aun en el caso de que el culpable hubiere adquirido su nacionalidad con posterioridad a la comisión de la infracción. Esta disposición no se aplicará si, en un caso semejante, la extradición de un extranjero no pudiese concederse». Por su parte, el artículo 9 reafirma la discrecionalidad de los Estados señalando: «Los extranjeros que hubieren cometido en el extranjero hechos de los previstos en el artículo 3, y que se encontraren en el territorio de un país cuya legislación interna admita, como regla general, el principio de perseguir las infracciones cometidas en el extranjero, deberán ser castigados de la misma manera que si el hecho hubiere sido cometido en el territorio de ese país. La obligación de perseguir las infracciones estará subordinada a la condición de que la extradición hubiere sido pedida y que el país a quien se pida tal extradición no pudiese entregar al culpable por motivos que no tengan conexión con la infracción de que se trate». Convenio internacional para la represión de la falsificación de moneda, de 20 de abril de 1929, artículos 8 y 9.

<sup>1232</sup> ORIHUELA CALATAYUD, «La obligación...», *op. cit.* La excepción nos la brindan la Convención de Nueva York para la prevención y la sanción del delito de genocidio, de 9 de diciembre de 1948, que establece que las personas acusadas de genocidio serán juzgadas por el tribunal competente del Estado en cuyo territorio el acto fue cometido; y, de otra parte, el Convenio de Tokio de 1963 sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves y el Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección de 1991, que como hemos visto no establecen ningún delito.

<sup>1233</sup> Como la Convención para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas, de 1936; el Convenio *non nato* para la prevención y represión del terrorismo, de 1937; el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, de 1950; o la Convención única sobre estupefacientes, de 1961 y el Convenio sobre sustancias psicotrópicas, de 1971.

<sup>1234</sup> Esta división de los tratados que contienen la cláusula *aut dedere aut judicare* en dos categorías fue defendida por el Magistrado Yusuf en su opinión separada, en relación a la decisión de la CIJ en la *Causa relativa a cuestiones referentes a la obligación de juzgar o extraditar (Bélgica contra Senegal)*, Fallo de 20 de junio de 2012, párr. 19 a 22.

*judicare*)», aprobado el 7 de agosto de 2014<sup>1235</sup>: «Los instrumentos que contienen cláusulas de la primera categoría imponen a los Estados parte (al menos a aquellos que no tienen un vínculo especial con el delito) la obligación de juzgar únicamente cuando la extradición se ha solicitado pero no se ha concedido, en contraposición a la obligación *ipso facto* de juzgar al presunto infractor que se encuentre en su territorio. Esos instrumentos reconocen al Estado la posibilidad de denegar la extradición de una persona por motivos previstos en el instrumento mismo o en su legislación nacional. Sin embargo, en el caso de que se deniegue la extradición, el Estado tiene la obligación de juzgar a la persona en cuestión»<sup>1236</sup>.

Frente a ello, los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, piedra angular del DIH, incorporan la misma disposición, que configura el principio *aut dedere aut judicare* en los siguientes términos: «Cada una de las Altas Partes Contratantes tendrá la obligación de buscar a las personas acusadas de haber cometido, u ordenado cometer, una cualquiera de las infracciones graves, y deberá hacerlas comparecer ante los propios tribunales, sea cual fuere su nacionalidad. Podrá también, si lo prefiere, y según las disposiciones previstas en la propia legislación, entregarlas para que sean juzgadas por otra Parte Contratante interesada, si ésta ha formulado contra ellas cargos suficientes»<sup>1237</sup>.

---

<sup>1235</sup> El tema relativo a «La obligación de extraditar o juzgar (*aut dedere aut judicare*)» fue incluido en el programa de trabajo de la CDI en 2005, nombrándose un Relator Especial, que presentó cuatro informes en 2006, 2007, 2008 y 2011. En 2009, se estableció, asimismo, un Grupo de Trabajo para evaluar los progresos de la CDI sobre el tema, que volvió a constituirse en 2010, 2012, 2013 y 2014, para abordar, entre otras, las siguientes cuestiones: los fundamentos jurídicos, el ámbito *ratione materiae*, el contenido y las condiciones de nacimiento de la obligación de extraditar o juzgar; las lagunas en el régimen convencional vigente; la relación entre la obligación de extraditar o juzgar y otros principios; el modo de hacer efectiva la obligación de extraditar o juzgar; el traslado de un sospechoso a un tribunal o corte especial o internacional como posible tercera alternativa a la extradición o enjuiciamiento; o la condición de norma de Derecho internacional consuetudinario de la obligación de extraditar o juzgar. En su 3242ª sesión, el 7 de agosto de 2014, la Comisión aprobó el Informe Final sobre el tema y decidió concluir el examen del mismo.

<sup>1236</sup> CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones» (5 de mayo a 6 de junio-7 de julio a 8 de agosto de 2014) Doc. A/69/10, párr. 39. Y continúa: «Asimismo, los instrumentos de esta categoría pueden adoptar mecanismos muy diferentes para castigar a los infractores, que pueden incidir en la relación entre la extradición y el enjuiciamiento. En algunos casos, existen disposiciones detalladas relativas al enjuiciamiento de los delitos a los que se refiere el instrumento, mientras que en otros casos se regula con más detalle el proceso de extradición».

<sup>1237</sup> I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, de 12 de agosto de 1949, artículo 49; II Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, de 12 de agosto de 1949, artículo 50; III Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a los prisioneros de guerra, de 12 de agosto de 1949, artículo 129; y IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949, artículo 146. Además, este mecanismo de declara aplicable al Protocolo I por remisión.

Como podemos apreciar, con arreglo a esta fórmula, la obligación de búsqueda y enjuiciamiento de un presunto infractor no está subordinada a ninguna consideración jurisdiccional y existe *ipso facto*, independientemente de cualquier solicitud de extradición de otra parte<sup>1238</sup>.

Unos años más tarde, el Convenio de La Haya para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves de 1970 recogía la obligación *aut dedere aut judicare* en términos todavía más estrictos <sup>1239</sup>, acentuando carácter irrenunciable de la obligación alternativa<sup>1240</sup>: «El Estado Contratante en cuyo territorio sea hallado el presunto delincuente si no procede a la extradición del mismo, someterá el caso a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento, sin excepción alguna y con independencia de que el delito haya sido o no cometido en su territorio. Dichas autoridades tomarán su decisión en las mismas condiciones que las aplicables a los delitos comunes de carácter grave, de acuerdo con la legislación de tal Estado»<sup>1241</sup>.

La «fórmula de La Haya» ha servido de modelo a un importante número de tratados destinados a la represión de actividades criminales con repercusión transnacional adoptados con posterioridad, principalmente en materia de lucha

---

<sup>1238</sup> No obstante, la extradición es una opción siempre que el Estado que juzgue haya formulado cargos suficientes. CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones», *op. cit.*, Doc. A/69/10, párr. 9.

<sup>1239</sup> BASSIOUNI y WISE, *op. cit.*, p. 18; HAMEED, *op. cit.*, p. 192.

<sup>1240</sup> SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, p. 264.

<sup>1241</sup> Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, de 16 de diciembre de 1970, artículo 7.

contra el terrorismo, pero también en otras esferas<sup>1242</sup>. Algunos de los convenios, convenciones y protocolos antiterroristas adoptados subsiguientemente introducen pequeñas modificaciones a la «fórmula de La Haya», si bien es

---

<sup>1242</sup> Entre otras: 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 estos tengan trascendencia internacional, de 1971; el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, de 1971; la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, de 1973; El Convenio europeo para la represión del terrorismo, de 1977; la convención de la Organización para la Unidad Africana para la eliminación del mercenarismo en África, de 1977; la Convención internacional contra la toma de rehenes, de 1979; la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, de 1979; la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 1984; la Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura, de 1985; la Convención regional de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional sobre la eliminación del terrorismo, de 1987, y el Protocolo Adicional a dicha convención, de 2004; 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 civil, de 1988; el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, de 1988; la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, de 1988; la Convención internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios, de 1989; la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas, de 1994; la Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, de 1994, y su Protocolo facultativo de 2005; la Convención interamericana contra la corrupción, de 1996; la Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, de 1997; la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, de 1997; el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, de 1997; el Convenio sobre la protección del medioambiente a través del Derecho penal, de 1998; el Convenio penal sobre la corrupción, de 1999; el Protocolo II de la Convención de los bienes culturales en caso de conflicto armado, de 1999; el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 1999; el Protocolo facultativo de la convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, de 2000; la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus Protocolos, de 2000; el Convenio del Consejo de Europa sobre la ciberdelincuencia, de 2001; la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, de 2003; la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, de 2003; el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, de 2005; el Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, de 2005; la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de 2006; la Convención de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental sobre la lucha contra el terrorismo, de 2007; el Protocolo complementario del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, de 2010; y el Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, de 2010.

cierto que éstas obedecen más a mejoras en la redacción que a cambios sustanciales en el contenido y alcance de la obligación<sup>1243</sup>.

Los Convenios de Ginebra de 1949 y los instrumentos que siguen la «fórmula de La Haya» conforman una segunda categoría de tratados internacionales, que aglutina «cláusulas que imponen la obligación de someter a enjuiciamiento, con la extradición como opción posible, y cláusulas que imponen la obligación de someter a enjuiciamiento, con la extradición como obligación sobrevenida si el Estado no lo hace»<sup>1244</sup>.

#### 4.2.2 *Prioridad entre la obligación de extraditar y la obligación de juzgar. Especial referencia a los convenios universales de lucha contra el terrorismo*

La entrada relativa a la obligación de extraditar o juzgar incluida en la Enciclopedia Max Planck de Derecho internacional público dispone: «Under the *aut dedere aut judicare* formula, *the choice is up to the requested State*, which may choose the option of initiating prosecution rather than extraditing where, for example, there are concerns about the effectiveness or fairness of prosecution in the requesting State»<sup>1245</sup>. La discrecionalidad otorgada al Estado de custodia no debe, sin embargo, interpretarse automáticamente en el sentido de que ambas alternativas estén en pie de igualdad. De hecho, una de las cuestiones que más debates ha suscitado en lo relativo al principio *aut dedere aut judicare* es si las obligaciones de juzgar y extraditar que establece son

---

<sup>1243</sup> HAMEED, *op. cit.*, p. 193. Por ejemplo, el Convenio SUA de 1988 establece: «El Estado parte en cuyo territorio sea hallado el delincuente *o presunto delincuente*, en los casos a los que es aplicable el artículo 6, si no procede a la extradición del mismo, someterá *sin dilación* el caso a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento, mediante el procedimiento judicial acorde con la legislación de dicho Estado, sin excepción alguna y con independencia de que el delito haya sido o no cometido en su territorio. Dichas autoridades tomarán su decisión en las mismas condiciones que las aplicables a cualquier otro delito de naturaleza grave, de acuerdo con la legislación de dicho Estado». Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, de 10 de marzo de 1988, artículo 10 [el énfasis es nuestro]. Obsérvese que, en relación a las categorías de sujetos cuya presencia en el territorio de los Estados parte dará lugar a la obligación de extraditar o juzgar, en lugar de referirse solo al «presunto delincuente», el Convenio SUA incorpora, además, al «delincuente», con el fin de aclarar que esta obligación abarca tanto a los sospechosos como a los condenados. Por lo demás, el Convenio SUA exige a los Estados que sometan el caso a sus autoridades competentes «sin dilación».

<sup>1244</sup> No obstante, la extradición es una opción siempre que el Estado que juzgue haya formulado cargos suficientes. CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones», *op. cit.*, Doc. A/69/10, párr. 11.

<sup>1245</sup> SCHARF, M. P. «Aut dedere aut judicare» en Woldrum, R. (Ed.) *The Max Planck Encyclopaedia of public international law* (2008), disponible en: [www.opil.oupilaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e758?rskey=vRtlyI&result=1&prd=MPIL](http://www.opil.oupilaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e758?rskey=vRtlyI&result=1&prd=MPIL) [el énfasis es nuestro].

verdaderamente alternativas, o si, por el contrario, existe algún tipo de relación jerárquica entre ellas<sup>1246</sup>. El estudio de la evolución histórica de este principio nos permite constatar que las disposiciones que establecen la obligación *aut dedere aut judicare* en las convenciones multilaterales varían notablemente en su formulación, contenido y alcance, de forma que no existe un único modelo de interacción entre las obligaciones de extraditar o juzgar que proporcione directrices generales sobre las relaciones de prioridad o igualdad entre ambas<sup>1247</sup>. Es por ello por lo que la CDI, en su referido Informe Final de 2014, estima «que el alcance de la obligación de extraditar o juzgar (...) debe analizarse caso por caso»<sup>1248</sup>.

Aún así, la CDI reconoce que se pueden identificar algunas tendencias generales y características comunes en las convenciones más recientes que enuncian la obligación de extraditar o juzgar, en base a lo cual, como veíamos, clasifica las disposiciones correspondientes en dos categorías principales: «a) las cláusulas según las cuales la obligación de juzgar solo nace por la negativa a entregar al presunto infractor tras una solicitud de extradición; y b) las que imponen una obligación de juzgar *ipso facto* cuando el presunto infractor se halle en el territorio del Estado, obligación de la que este puede quedar exento concediendo la extradición»<sup>1249</sup>.

Los Convenios de Ginebra de 1949 constituyen el ejemplo más claro de la segunda categoría<sup>1250</sup>, al disponer que el Estado parte deberá buscar y hacer comparecer ante sus propios tribunales a las personas acusadas de haber cometido, u ordenado cometer, una infracción grave, sea cual fuere su nacionalidad, si bien «podrá, también, si lo prefiere» entregarlas para que sean juzgadas por otro Estado parte interesado. Por consiguiente, la obligación de juzgar nace en cuanto se determina la presencia del presunto infractor en el territorio del Estado en cuestión, con independencia de que se presente una solicitud de extradición y, únicamente en el supuesto de esto suceda, podrá el Estado elegir discrecionalmente entre a extradición y el enjuiciamiento<sup>1251</sup>.

---

<sup>1246</sup> PLACHTA, M. « Aut dedere aut judicare: an overview of modes of implementation and approaches» (1999) 6 *Maastricht Journal of European and Comparative International Law* 331-365, pp. 334-339.

<sup>1247</sup> SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, pp. 267, 272.

<sup>1248</sup> CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones», *op. cit.*, Doc. A/69/10, párr. 13.

<sup>1249</sup> *Ibid.*, párr. 39.

<sup>1250</sup> *Ibid.*, párr. 40.

<sup>1251</sup> *Ibid.*

En cambio, el tenor literal de la «fórmula de La Haya» no resuelve inequívocamente la cuestión de si la obligación de juzgar nace *ipso facto* o únicamente cuando se haya presentado la solicitud de extradición. La queja formulada ante el Comité contra la Tortura (CAT) por algunas víctimas de las torturas perpetradas por agentes estatales de Chad —de las que se consideraba responsable al Ex Presidente Hissène Habré, que se refugió en Senegal tras su derrocamiento en 1990—, y la controversia surgida ante la negativa de Senegal a acceder a la solicitud de extradición de Bélgica, permitieron clarificar el régimen de extradición o enjuiciamiento contenido en el artículo 7 de la Convención contra la tortura de 1984 —y, por extensión, del resto de disposiciones que siguen la «fórmula de La Haya»<sup>1252</sup>. En primer lugar, el CAT resolvió que: «*la obligación de enjuiciar al presunto autor de actos de tortura no depende de la existencia previa de una solicitud de extradición del mismo*. Esta alternativa que se ofrece al Estado parte en virtud del artículo 7 de la Convención existe solo si se ha formulado efectivamente dicha demanda de extradición, y puesto, por ende, al Estado parte, en la situación de escoger entre: a) proceder a esa extradición o b) someter el caso a sus propias autoridades judiciales para iniciar la acción penal, ya que la disposición tiene por finalidad evitar la impunidad de todo acto de tortura»<sup>1253</sup>.

Esta posición fue reiterada por la CIJ en su Sentencia, de 20 de julio de 2012, que consideró que el artículo 7 de la Convención «impone al Estado interesado la obligación de someter el caso a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento, *independientemente de la existencia de una solicitud previa de extradición del sospechoso*»<sup>1254</sup>. Según explicó la Corte, «la extradición es una opción que ofrece la Convención al Estado, mientras que el enjuiciamiento es una obligación internacional establecida en la Convención,

---

<sup>1252</sup> *Ibid.*, párr. 15, 40; ORIHUELA CALATAYUD, «La obligación...», *op. cit.*, p. 214.

<sup>1253</sup> Comité contra la Tortura, *Suleyman Guengueng y otros contra Senegal*, Comunicación No. 181/2001, Decisión de 17 de mayo de 2016, Doc. CAT/C/36/D/181/2001, párr. 9.7 [el énfasis es nuestro].

<sup>1254</sup> Y continúa: «En consecuencia, el artículo 6, párrafo 2, obliga al Estado a realizar una investigación preliminar de los hechos no bien el sospechoso se halle en su territorio. La obligación de someter el caso a las autoridades competentes, en virtud del artículo 7, párrafo 1, puede dar lugar o no a que se inicie un procedimiento en función de la evaluación por estas de los elementos de prueba a su disposición, relativos a los cargos en contra del sospechoso. Sin embargo, si el Estado en cuyo territorio se encuentra el sospechoso ha recibido una solicitud de extradición en uno de los supuestos previstos en las disposiciones de la Convención, puede liberarse de su obligación de juzgar accediendo a esa solicitud». CIJ, *Causa relativa a cuestiones referentes a la obligación de juzgar o extraditar (Bélgica contra Senegal)*, *op. cit.*, párr. 94 y 95 [el énfasis es nuestro].



cuyo incumplimiento genera la responsabilidad del Estado por un hecho ilícito»<sup>1255</sup>.

Por consiguiente, en los tratados que siguen la «formula de La Haya» — entre los que se incluyen los instrumentos universales para la represión del terrorismo objeto de nuestra investigación—, la obligación de enjuiciar no está condicionada a la solicitud y/o denegación de la extradición, sino que, en aras de garantizar la persecución universal y erradicar la impunidad, nace tan pronto como se determine la presencia del fugitivo en el territorio del Estado de que se trate. Todo ello nos permite concluir que la obligación de enjuiciar prevista en los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo es independiente y prima sobre la de entrega<sup>1256</sup>, sin perjuicio de que, en determinados casos, la extradición pueda perfilarse como la alternativa más lógica (por ejemplo, cuando el Estado del *loci delicti* solicita la extradición)<sup>1257</sup>.

#### 4.2.3 La relación entre el principio *aut dedere aut judicare* y el principio de jurisdicción universal

El Derecho internacional cuenta con diversos mecanismos de cooperación judicial que buscan erradicar la impunidad de los crímenes y delitos de trascendencia internacional, a fin de proteger valores humanos universales, entre los que se incluyen el principio *aut dedere aut judicare* y el principio de jurisdicción universal<sup>1258</sup>. La estrecha conexión entre estos dos principios es incuestionable, al punto que existe cierta confusión entre uno y otro<sup>1259</sup>. Tal y como ilustra Abad Castelos «suele realizarse una identificación que muchas veces no procede, puesto que la regla *aut dedere aut judicare* es diferente al principio de jurisdicción universal, incluso cuando se mantiene una versión no

---

<sup>1255</sup> *Ibid.*, párr. 95.

<sup>1256</sup> KOLB, R. «The exercise of criminal jurisdiction over international terrorists» en Bianchi, A. (Ed.) *Enforcing international law norms against terrorism* (Hart Publishing: Oxford, 2004) pp. 246-247; KOVAČ, M. «International criminalisation of terrorism» (2007) 14 (1) *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 267-290, p. 276.

<sup>1257</sup> SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, p. 277.

<sup>1258</sup> VÁZQUEZ SERRANO, I. «El principio *aut dedere aut judicare* y la jurisdicción universal» en *Jornadas Doctorales de la Universidad de Murcia* (Universidad de Murcia: Murcia, 2019) 417-421.

<sup>1259</sup> Como ha señalado FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ: «This difference between the principle of universal jurisdiction and the principle of *aut dedere aut judicare* is so important that it means that many writers (including leading magistrates of the International Court of Justice) have been unable to distinguish between the two principles». FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, P. A. «Universal jurisdiction and terrorism» (2018) 6 (1) *Groningen Journal of International Law* 24-48, p. 42.

absoluta o relativa del principio de jurisdicción territorial (esto es, cuando media una exigencia de que el presunto autor del delito se encuentre en el territorio del Estado), puesto que la obligación alternativa *aut dedere aut judicare*, que contienen numerosos tratados, parte de la premisa de una conexión del Estado con el delito en cuestión»<sup>1260</sup>. Abordar contenido y alcance del principio de jurisdicción universal excede del ámbito de la presente investigación <sup>1261</sup>. No obstante, atendida la estrecha relación e influencia recíproca entre éste y el principio *aut dedere aut judicare*, consideramos oportuno examinar, aunque sea de forma panorámica, las cercanías y relaciones que los unen, pero también las diferencias que los separan.

Los Principios de Princeton sobre la Jurisdicción Universal, aprobados el 27 de enero de 2001, definen esta figura como «una jurisdicción penal sustentada exclusivamente en la *naturaleza del delito*, prescindiendo del lugar en que este se haya cometido, la nacionalidad del autor presunto o condenado, la nacionalidad de la víctima o cualquier otro nexo con el Estado que ejerza esa jurisdicción»<sup>1262</sup>. La razón de ser de este principio descansa, por tanto, en el carácter excepcionalmente grave de los delitos a los que es aplicable, en tanto éstos afectan a valores e intereses supremos de la comunidad internacional, de modo que pueden entenderse dirigidos contra la sociedad internacional en su

---

<sup>1260</sup> ABAD CASTELOS, M. «La persecución restringida de los delitos que lesionan valores esenciales de la comunidad internacional: ¿sigue existiendo la jurisdicción universal en España?»(2012) 15 *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política* 65-90, p. 72.

<sup>1261</sup> Para un examen en detalle de esta institución jurídica, véanse, entre otras: BASSIOUNI, M. C. «Universal jurisdiction for international crimes: historical perspectives and contemporary practices» (2001) 42 *Virginia Journal of International Law* 81-162; SADAT, L. N. «Redefining universal jurisdiction» (2001) 35 (2) *New England Law Review* 241-264; BROOMHALL, B. «Towards the development of an effective system of universal jurisdiction for crimes under international law» (2001) 35 (2) *New England Law Review* 399-420; SÁNCHEZ LEGIDO, A. *Jurisdicción universal penal y Derecho internacional* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2003); REYDAMS, L. *Universal jurisdiction: international and municipal legal perspectives* (Oxford University Press: Oxford, 2003); MÁRQUEZ CARRASCO, C. y MARTÍN MARTÍNEZ, M. «El principio de jurisdicción universal en el ordenamiento jurídico español: pasado, presente y futuro» (2011) XI *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 251-307; HELLMAN MORENO, J. «Jurisdicción universal sobre crímenes internacionales. Su aplicación en España» (Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 2011); ROBLES CARRILLO, M. «El principio de jurisdicción universal» (2014) 66 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 81-111; O'SULLIVAN, A. *Universal jurisdiction in international criminal law* (Routledge: Londres-Nueva York, 2017); MARULLO, M. C. *Tendencias internacionales sobre la jurisdicción universal: la experiencia española* (Universidad Pública de Navarra: Pamplona, 2017); OLLÉ SESÉ, M. *Crimen internacional y jurisdicción penal nacional: de la justicia universal a la jurisdicción penal interestatal* (Cizur Menor: Navarra, 2019).

<sup>1262</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Anexo de la nota verbal de fecha 27 de noviembre de 2001 dirigida al Secretario General por las Misiones Permanentes del Canadá y de los Países Bajos ante las Naciones Unidas. Los principios de Princeton sobre la Jurisdicción Universal» (4 de diciembre de 2001) Doc. A/56/667, Principio 1.1 [el énfasis es nuestro].

conjunto<sup>1263</sup>, al punto que cualquier Estado está legitimado para investigar y enjuiciar estos crímenes, incluso cuando no existan vínculos o nexos que validen el ejercicio de la jurisdicción extraterritorial<sup>1264</sup>. Parafraseando a Bassiouni: «El Estado que ejercita la jurisdicción universal lleva a cabo un *actio popularis* contra personas que son *hostis humani generis*»<sup>1265</sup>.

El ejercicio de la jurisdicción universal se encuentra generalmente reservado para los crímenes supranacionales, tales como el genocidio, los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra<sup>1266</sup>. En efecto, como vimos en el capítulo anterior, una de las diferencias esenciales entre los crímenes internacionales en sentido estricto y otros crímenes transnacionales basados en convenios es que los primeros dan lugar a la responsabilidad penal individual de los máximos responsables —esto es, son directamente vinculantes para los individuos—, que podrán ser perseguidos, además de en aplicación de los fundamentos jurisdiccionales tradicionales, actuando en nombre de la

---

<sup>1263</sup> ABAD CASTELOS, «La persecución restringida...», *op. cit.*, p. 70; KOLB, «The exercise of criminal jurisdiction...», *op. cit.*, p. 250; HELLMAN MORENO, *op. cit.*, p. 58.

<sup>1264</sup> Como es sabido, en el sistema post Westfaliano de Derecho internacional, centrado en los Estados y fundado en la soberanía, el ejercicio del *ius puniendi* «ha estado históricamente ligado, si no limitado, al territorio de un Estado y, por extensión, al territorio bajo el dominio y control de una autoridad legal dada que ejerce prerrogativas soberanas de hecho o de derecho». BASSIOUNI, «Universal jurisdiction for international crimes...», *op. cit.*, p. 8. La primera autoridad en formular los fundamentos que sustentarían la jurisdicción universal fue, según hemos visto, el jurista holandés Grocio. Sea como fuere, el verdadero origen del ejercicio de esta competencia se dio en torno a las primeras costumbres de Derecho internacional que tuvieron por objeto la persecución de la piratería en el alta mar, en tanto espacio común y, en principio, al margen de la soberanía de los Estados. HELLMAN MORENO, *op. cit.*, pp. 63-67. En lo relativo al desarrollo histórico de este principio, merece igualmente mención la prohibición del tráfico de esclavos, que obtuvo consenso internacional a finales del siglo XIX, para seguidamente hacer un salto temporal hasta el establecimiento del Tribunal Militar Internacional de Núremberg, considerado unánimemente como el nacimiento del principio de jurisdicción universal como lo entendemos hoy en día. KRAYTMAN, Y. S. «Universal jurisdiction —historical roots and modern implications» (2005) 2 *Brussels Journal of International Studies* 94-129, p. 96.

<sup>1265</sup> BASSIOUNI, «Universal jurisdiction for international crimes...», *op. cit.*, p. 14.

<sup>1266</sup> Es importante tener presente que esta enumeración puede verse ampliada por otros crímenes internacionales de *ius cogens*, como la piratería, la esclavitud, el *apartheid* o la tortura. *Ibid.* p. 23. En relación al ejercicio de la jurisdicción universal, merecen especial reconocimiento una serie de órdenes de detención internacionales cursadas por España a finales de la década de 1990 contra altos cargos del ejército y de la policía de Argentina y Chile. Una de ellas es la solicitud de España a Méjico para que extraditara a un ex capitán de la marina argentina, Ricardo Miguel Cavallo, acusado de participar en graves delitos de genocidio y *terrorismo*. Subsecuentemente, los órganos judiciales españoles abrieron otras causas por hechos ocurridos en estos países que otorgaron a nuestro país un rol insigne en lo que a la aplicación del principio de justicia universal se refiere. Mediante Autos de 4 y 5 de noviembre de 1998, respectivamente, la Audiencia Nacional consideró competente a la justicia española para perseguir los delitos de genocidio, torturas y *terrorismo* cometidos en Argentina —por Adolfo Francisco Scilingo y otros en los años 1976 a 1983— y Chile —el célebre asunto *Pinochet*, relativo a los atroces crímenes cometidos tras el derrocamiento de Salvador Allende. HELLMAN MORENO, *op. cit.*, pp. 192 y 191-216.

sociedad internacional, a través del principio de jurisdicción universal<sup>1267</sup>. En cambio, los tratados multilaterales de represión no vinculan directamente a los individuos, sino que obligan a los Estados parte a castigar determinadas conductas en su legislación nacional y a extraditar o juzgar a cualquier presunto delincuente o condenado que se halle en su territorio. Esto ha llevado a algunos teóricos a referirse a la obligación de extraditar o juzgar como una «jurisdicción cuasi-universal»<sup>1268</sup>, mientras que otros la han calificado como una «jurisdicción universal convencional»<sup>1269</sup>.

Con todo, nadie cuestiona que entre una y otra figura existen diferencias fundamentales. Siguiendo la sistematización propuesta por Kolb<sup>1270</sup>: (1) el principio *aut dedere aut judicare* no tiene alcance universal, sino que

---

<sup>1267</sup> AMBOS, K. y TIMMERMANN, A., «Terrorismo y Derecho internacional consuetudinario» en Ambos, K. *et al.* (Eds.) *Terrorismo y Derecho penal* (Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.: Berlín, 2015) p. 30; CURRIE, R. J., RIKHOF, J. y MACNEIL, G. *International and transnational criminal law* (Irwin Law: Toronto, 2010), pp. 17-18. Nótese que aquí nos estamos refiriendo a una representación teórica del principio de jurisdicción universal, y ello porque su regulación y aplicación en la práctica, sobre todo en términos *absolutos* (es decir, sin que exista vinculación o conexión con el Estado que enjuicia), resulta altamente controvertida, como hemos podido comprobar recientemente en España. Para un análisis más detallado de los problemas que rodean a la implementación del principio de justicia universal en nuestro país, véanse: ESTEVE MOLTÓ, J. E. «La persecución de los crímenes internacionales y la lucha contra la impunidad en los tribunales españoles» en Ramón Chornet, C. (Ed.) *Conflictos armados y Derecho internacional humanitario: problemas actuales* (Tirant Lo Blanch: Valencia, 2008) 233-272; *Id.* «La aplicación por el Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de los nuevos límites a la jurisdicción universal: un paso hacia la impunidad» (2010) 62 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 321-325; *Id.* «La Ley Orgánica 1/2014 de reforma de la jurisdicción universal. Entre el progresivo avance de la globalización comercial y de la deuda y la no injerencia en los asuntos internos de China» (2014) 30 *Anuario Español de Derecho Internacional* 139-201.

<sup>1268</sup> Parafraseando a SHAW: «Some conventions establish what might be termed a *quasi-universal jurisdiction* in providing for the exercise of jurisdiction upon a variety of bases upon as wide group of States as possible coupled with an obligation for States parties to establish such jurisdiction domestic Law», SHAW, M. N. *International Law* (Cambridge University Press: Cambridge, 2014) p. 489 [el énfasis es nuestro]. En el mismo sentido: OXMAN, B. H. «Jurisdiction of States» (1987) 10 *Encyclopaedia of Disputes Installment* 277-283, p. 281; HENZELIN, M. *Le principe de l'universalité en droit pénal international: droit et obligation pour les états de poursuivre et juger selon le principe de l'universalité* (Helbing & Lichtenhahn: Basilea, 2000) pp. 302, 317; CASSESE, A. «The international community's 'legal' response to terrorism» (1989) 38 (3) *International and Comparative Law Quarterly* 589-608, p. 593.

<sup>1269</sup> GUILLAUME, G. «Terrorisme et droit international» (1989) III 215 *Recueil de Cours de l'Académie de Droit International* 287-416, p. 350; FREESTONE, D. «International cooperation against terrorism and the development of international law principles on jurisdiction» en Higgins, R. y Flory, M. (Eds.) *Terrorism and international law* (Routledge: Londres, 1997) 43-67, p. 50; BASSIOUNI, M. C. *International terrorism and political crimes* (Charles C. Thomas Publisher, Springfield, IL, 1975), p. xix; KOVAČ, *op. cit.*, p. 276.

<sup>1270</sup> KOLB, «The exercise of criminal jurisdiction...», *op. cit.*, p. 252.

únicamente obliga a aquellos Estados parte del tratado en cuestión<sup>1271</sup>; (2) la jurisdicción universal es un derecho, una potestad, mientras que el *aut dedere aut judicare* constituye una obligación, cuyo incumplimiento llevará aparejada la responsabilidad del Estado infractor; (3) la jurisdicción universal es un título o fundamento jurisdiccional, mientras que el principio *aut dedere aut judicare* establece una obligación alternativa de juzgar o extraditar; (4) la jurisdicción universal solo se contempla para a un número reducido de crímenes excepcionalmente graves, mientras la obligación de extraditar o juzgar ha sido incorporada en multitud de tratados destinados a la represión de delitos transnacionales. Sobre esta base, el autor concibe el principio *aut dedere aut judicare* como una jurisdicción universal «which is *relative, compulsory* and *subsidiary*»<sup>1272</sup>. Benavides recoge las diferencias enunciadas por Kolb y añade, además, que mientras que el principio de jurisdicción universal tiene base convencional y consuetudinaria, la máxima *aut dedere aut judicare* es una figura convencional que todavía no ha alcanzado el estatus de norma de Derecho internacional general<sup>1273</sup>.

Por su parte, Ambos propone un criterio de distinción basado en la naturaleza del *ius puniendi* que fundamenta cada una de las figuras, de forma que la obligación de extraditar o juzgar, expresión del principio que denomina «justicia internacional supletoria», se derivada «del *ius puniendi* en representación y con el consentimiento de otro Estado. Dependiendo de la voluntad de persecución penal del Estado del lugar del hecho, el Estado que captura actúa, como ya hemos dicho, para él o en su lugar. Por el contrario, el principio de jurisdicción universal se basa en la idea de un *ius puniendi originario* que existe respecto a determinados crímenes internacionales, con independencia de la voluntad del Estado del lugar del hecho, actuando el Estado que captura para o en lugar del conjunto de la *comunidad de Estados*»<sup>1274</sup>. Por lo demás, a diferencia de lo que sucede con el principio *aut dedere aut judicare*, que se activará únicamente al determinarse la presencia de un fugitivo en el territorio del Estado de que se trate, en el régimen regulador de la jurisdicción

---

<sup>1271</sup> En palabras de AKEHURST: «Such conventions create an obligation to prosecute or to extradite the accused (*aut dedere aut judicare*) and thereby confer jurisdiction under the provisions of the relevant treaty. But how can such treaties, which are binding only among the parties to them, by themselves create true universal jurisdiction in relation to non-parties?». AKEHURST, M. *Akehurst's modern introduction to international law* (Routledge: Londres, 1997) p. 113.

<sup>1272</sup> KOLB, «The exercise of criminal jurisdiction...», *op. cit.*, p. 252.

<sup>1273</sup> BENAVIDES, L. «The universal jurisdiction principle: nature and scope» (2001) 1 *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 19-96, p. 36.

<sup>1274</sup> AMBOS, K. «Los fundamentos del *ius puniendi* nacional; en particular, su aplicación extraterritorial» (2006) 119 *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 268-293, p. 290.

universal, la presencia del acusado ante el órgano judicial que pretende enjuiciar no es condición *sine qua non* para que se inicie la instrucción del procedimiento<sup>1275</sup>.

Por último, es importante destacar, en lo que respecta a la relación entre ambos principios, que el principio *aut dedere aut judicare* es un de los medios a través de los cuales puede expresarse la jurisdicción universal<sup>1276</sup>.

#### 4.2.4 *El estatus de Derecho internacional consuetudinario de la obligación de extraditar o juzgar*

La inclusión de la obligación de extraditar o juzgar en un número considerable y creciente de acuerdos internacionales ha suscitado dudas en torno a la naturaleza de esta norma, esto es, si nos encontramos ante una simple norma de Derecho internacional convencional, cuyo alcance *ratione personae* quedaría, por tanto, limitado a los Estados parte en cada uno de los tratados o si, por el contrario, cabe considerar que el principio *aut dedere aut judicare* se ha convertido o se está convirtiendo en un norma de Derecho internacional consuetudinario o general, que obliga también a terceros Estados que no han ratificado los tratados en cuestión<sup>1277</sup>.

Como es sabido, el artículo 38 del Estatuto de la CIJ expresa el consenso básico de los Estados acerca de cuales son las fuentes del Derecho internacional,

---

<sup>1275</sup> Nótese, al respecto, que aunque los Principios de Princeton sobre la Jurisdicción Universal 2001 permiten invocar la jurisdicción universal exigen que «el acusado esté presente ante ese órgano judicial» para ejercer la jurisdicción universal (Principio 1.2), también posibilitan que la jurisdicción universal sea invocada como fundamento para solicitar la extradición de una persona acusada o condenada (Principio 1.3). Asamblea General de las Naciones Unidas, «Los principios de Princeton sobre la Jurisdicción Universal», *op. cit.*, Doc. A/56/667, Principios 1.2 y 1.3. En este sentido: SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, p. 294.

<sup>1276</sup> Para Pérez Cepeda, la relación entre las dos figuras da lugar a una «competencia universal subsidiaria», que «se refiere a aquellas cláusulas convencionales que autorizan, bien de forma expresa, bien de forma implícita *mediante la no exclusión de ninguna jurisdicción penal ejercida de conformidad con la legislación nacional*, el establecimiento en el ordenamiento interno de la competencia universal, existiendo al respecto dos variantes en atención a que el presunto culpable se encuentre o no en el territorio de la jurisdicción del Estado del foro. No obstante, el verdadero alcance de esta obligación solo resulta plenamente comprensible puesto en conexión con las obligaciones facultativas dimanantes de la regla *aut dedere aut judicare*». PÉREZ CEPEDA, A. I. «Principio de justicia penal universal *versus* principio de jurisdicción penal internacional» en Pérez Cepeda, A. I. (Dir.) *El principio de justicia universal: fundamentos y límites* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2012) 61-101, p. 72.

<sup>1277</sup> ORIHUELA CALATAYUD, «La obligación...», *op. cit.*, p. 215. En torno a la posibilidad de otorgar naturaleza de costumbre internacional a la obligación de extraditar o juzgar véase el exhaustivo trabajo de: SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, pp. 361 y ss.

a saber, «las convenciones internacionales», «la *costumbre internacional*» y «los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas»<sup>1278</sup>. La redacción del artículo 38.1 b), que define la costumbre internacional como la «prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho», se sigue utilizando ampliamente como referencia y conserva intacta su pertinencia<sup>1279</sup>. La costumbre es, pues, «la expresión de una práctica generalmente seguida por los sujetos de Derecho internacional con la convicción de que responde a una exigencia jurídica»<sup>1280</sup>. Conforme a este planteamiento, puede decirse que una norma de Derecho internacional consuetudinario está compuesta de dos elementos fundamentales<sup>1281</sup>: una práctica de los Estados relativamente uniforme y sistemática sobre una

---

<sup>1278</sup> Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, de 26 de junio de 1945, artículo 38. En el asunto de la plataforma continental del Mar del Norte de 1969, la CIJ examinó con detalle la posible interacción entre el tratado y la costumbre en el proceso de formación de la misma. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA resume la esencia de las conclusiones de la CIJ del siguiente modo: «(La Corte) ha reconocido que el Derecho consuetudinario no se desarrolla con independencia de los tratados (pudiendo) operar en tres formas distintas: el texto de la convención puede enunciar una norma consuetudinaria existente con anterioridad [efecto declarativo]; puede cristalizar una norma que está en vías de formación, *in statu nascendi* [efecto *cristalizador*]; o por último, la disposición de *lege ferenda* de un tratado o la propuesta de una conferencia pueden llegar a ser el punto de partida de la práctica estatal posterior y, siguiendo el curso debido, consolidarse en una norma consuetudinaria [efecto *constitutivo o generador*]». JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. «La costumbre como fuente del Derecho internacional» en *Estudios de Derecho internacional. Homenaje al Profesor Miaja de la Muela* (Tecnos: Madrid, 1979) pp. 375 y ss.

<sup>1279</sup> CDI, «Segundo Informe sobre la identificación del Derecho internacional consuetudinario por Michael Wood, Relator Especial, 66º período de sesiones» (5 de mayo a 6 de junio-7 de julio a 8 de agosto de 2014) Doc. A/CN.4/672, párr. 17.

<sup>1280</sup> En función de su proceso de formación y, consecuentemente, de su ámbito de aplicación, podemos distinguir entre «costumbres generales» o universales y «costumbres particulares», regionales o locales. JUSTE RUÍZ, J., CASTILLO DAUDÍ, M. y BOU FRANCH, V. *Lecciones de Derecho internacional público* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2011) pp. 113 y ss.

<sup>1281</sup> El enfoque basado en dos elementos encuentra un amplio respaldo en la práctica de los Estados, la Corte Permanente Internacional de Justicia y la CIJ, otros tribunales y cortes internacionales y la mayor parte de los manuales y tratados de Derecho internacional público. CDI, «Segundo Informe sobre la identificación del Derecho internacional consuetudinario...», Doc. A/CN.4/672, *op. cit.*, párr. 24-26. Al respecto, véanse, por mencionar algunos: JUSTE RUÍZ, CASTILLO DAUDÍ y BOU FRANCH, *op. cit.*, pp. 113 y ss.; SHAW, *op. cit.*, pp.72-93; JENNINGS, R. y WATTS, A. (Eds.) *Oppenheim's international law* (Vol. I, Longmans: Londres, 1991) pp. 25-31; CASSESE, A. *International Law* (Oxford University Press: Oxford, 2008) pp. 153-169; MURPHY, S. D. *Principles of international law* (West: St. Paul, MN, 2012) pp. 92-101; CRAWFORD, J. *Brownlie's principles of public international law* (Oxford University Press: Oxford, 2012) pp. 23-30; DÍEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho internacional público* (Tecnos: Madrid, 2013) pp. 136-141.

determinada cuestión (elemento material, *usus* o *diuturnitas*)<sup>1282</sup>, y la convicción por parte de los Estados de que esa práctica es jurídicamente obligatoria (elemento subjetivo u *opinio iuris sive necessitatis*)<sup>1283</sup>.

La doctrina no mantiene una posición unánime en lo que concierne al estatus consuetudinario de la obligación de extraditar o juzgar<sup>1284</sup>. De una parte, un sector de la doctrina defiende que el principio *aut dedere aut iudicare* ha alcanzado el estatus de costumbre internacional e, incluso, que constituye una obligación *erga omnes*<sup>1285</sup>. Sin embargo, para la mayoría, todavía resulta

---

<sup>1282</sup> El requisito de una práctica general, se refiere principalmente a la práctica de los Estados, en el ejercicio de sus funciones ejecutivas, legislativas, judiciales o de otra índole, que puede revestir una gran variedad de formas, entre las que no existe jerarquía, comprendiendo tanto actos materiales como verbales y, en determinadas circunstancias, la inacción. Las formas de práctica estatal comprenden, por ejemplo: los actos y la correspondencia diplomáticos; el comportamiento en relación con las resoluciones aprobadas por una organización internacional o en una conferencia intergubernamental; el comportamiento en relación con los tratados; el comportamiento en el ejercicio de funciones ejecutivas, incluido el comportamiento en operaciones «sobre el terreno»; los actos legislativos y administrativos; y las decisiones de las cortes y tribunales nacionales. En todo caso, la práctica pertinente deberá ser *general*, es decir, suficientemente extendida y representativa, además de constante, sin que se requiera que tenga una duración concreta y deberá valorarse en conjunto. En algunos casos, la práctica de las organizaciones internacionales también puede contribuir a la formación o la expresión de normas de Derecho internacional consuetudinario. CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 70<sup>o</sup> período de sesiones» (30 de abril a 1 de junio-2 de julio a 10 de agosto de 2018) Doc. A/73/10, Capítulo V. Identificación del Derecho Internacional consuetudinario, Conclusiones 4-8.

<sup>1283</sup> El requisito de que la práctica general sea aceptada como derecho (*opinio iuris*) significa que la práctica en cuestión ha de seguirse con el convencimiento de la existencia de una obligación jurídica o un derecho, no pudiendo tratarse de simples usos o hábitos. La prueba de la *opinio iuris* puede revestir gran variedad de formas, que comprenden, sin reducirse a ello: «las declaraciones públicas hechas en nombre de los Estados; las publicaciones oficiales; los dictámenes jurídicos gubernamentales; la correspondencia diplomática; las decisiones de las cortes y tribunales nacionales; las disposiciones de los tratados; y el comportamiento en relación con las resoluciones aprobadas por una organización internacional o en una conferencia intergubernamental». La falta de reacción ante una práctica a lo largo del tiempo también podrá servir de prueba de la *opinio iuris*, siempre que los Estados estuvieran en condiciones de reaccionar y que las circunstancias exigiesen una reacción. *Ibid.*, Conclusiones 9 y 10. Al mismo tiempo, cuando un Estado haya objetado a una norma de Derecho internacional consuetudinario mientras ésta se encontraba en proceso de formación, de forma clara y persistente, esa norma no será oponible a ese Estado, siempre que mantenga su objeción y que la norma en cuestión no sea una norma imperativa (*ius cogens*). Regla doctrinalmente conocida como «objeción persistente». *Ibid.*, Conclusión 15.

<sup>1284</sup> ORIHUELA CALATAYUD, «La obligación...», *op. cit.*, p. 215 y ss.; SERVÍN RODRÍGUEZ, C. «De la autorización a la prohibición de la amnistía de los crímenes internacionales: ¿es la obligación *aut dedere aut iudicare* una norma consuetudinaria de Derecho internacional? (2018) 1 *Revista Electrónica Cordobesa de Derecho Internacional Público*, disponible en: [www.revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/view/23081](http://www.revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/view/23081). Para un análisis detallado de las diferencias posiciones adoptadas por la doctrina, véase: SÁNCHEZ LEGIDO, «*Jurisdictio universal penal...*», *op. cit.*, pp. 254-255; BASSIOUNI y WISE, *op. cit.*, pp. 20-69; MITCHELL, *op. cit.*, pp. 20-85.

<sup>1285</sup> BASSIOUNI es, posiblemente, el autor más influyente entre aquellos que mantienen esta posición doctrinal. BASSIOUNI, *International extradition: United States...*, *op. cit.*; *Id.* y WISE, *op. cit.*; *Id.* *International crimes: jus cogens and obligations erga omnes* (Martinus Nijhoff: Boston, 1997).



prematureo determinar que la máxima forme parte del Derecho internacional general, de forma que solo vincularía a los Estados parte en los tratados respecto de los crímenes señalados en los mismos<sup>1286</sup>. Y todavía cabe advertir la existencia de una posición intermedia, mantenida por aquellos que entienden que la norma *aut dedere aut judicare* ha cristalizado como costumbre respecto de los crímenes prohibidos por normas de *ius cogens*<sup>1287</sup>. Al respecto, nos remitimos a las palabras de Relator Especial sobre la obligación de extraditar o juzgar, Zdzislaw Galicki, quien confirmó que: «no todos los autores están de acuerdo en lo que respecta a la aplicación del principio (y la obligación!) de *aut dedere aut judicare* a todos los delitos abarcados por el principio de jurisdicción universal. Como resumió un erudito: ‘La idea (...) de que el principio *aut dedere aut judicare* se aplicaría a todos los delitos universalmente condenables en virtud del Derecho internacional consuetudinario, o la teoría (...) de que el principio, en algunos casos, equivaldría incluso a una obligación *erga omnes* son, sin embargo, posturas extremas. Si bien no he encontrado pruebas suficientes en apoyo de esa obligación, no descartaría que el principio pueda haber alcanzado un carácter consuetudinario con respecto a algunas convenciones, o incluso a grupos de convenciones’»<sup>1288</sup>.

Los tribunales tampoco han mantenido una opinión homogénea al respecto. En el plano internacional, los desacuerdos alcanzaron a los propios jueces de la CIJ en relación con la solicitud de medidas cautelares formulada por Libia en el marco de uno de nuestros casos de estudio, la tragedia aérea acaecida en Lockerbie, quedando patentes en la decisión del Tribunal de 14 de abril de 1992<sup>1289</sup>. En concreto, los jueces que formaron la mayoría que rechazó la solicitud libia —Evensen, Tarasov, Guillaume y Aguilar Mawdsley— defendieron la inexistencia de la norma consuetudinaria *aut dedere aut judicare*, en relación a los delitos previstos en la Convención de Montreal de

---

<sup>1286</sup> Posición mantenida, entre otros, por: PLACHTA, M. «Contemporary problems of extradition...», *op. cit.*; CASSESE, A. *International criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2003); CRYER, R. *Prosecuting international crimes. Selectivity and the international criminal law regime* (Cambridge University Press: Cambridge, 2005); ABAD CASTELOS, M. *La toma de rehenes como manifestación de terrorismo y el Derecho internacional* (Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica: Madrid, 1997).

<sup>1287</sup> JURDI, N. N. *The International Criminal Court and national courts. A contentious relationship* (Ashgate: Farnham, 2011).

<sup>1288</sup> CDI, «Informe preliminar sobre la obligación de extraditar o juzgar (*aut dedere aut judicare*). Presentado por Zdzislaw Galicki, Relator Especial, 58º período de sesiones» (1 de mayo a 9 de junio-3 de julio a 11 de agosto de 2006) Doc. A/CN.4/571, párr. 34.

<sup>1289</sup> CIJ, *Cuestiones de interpretación y de aplicación de la Convención de Montreal de 1971 resultante del incidente aéreo de Lockerbie (Jamahiriya Árabe Libia contra Estados Unidos) y Cuestiones de interpretación y de aplicación de la Convención de Montreal de 1971 resultante del incidente aéreo de Lockerbie (Jamahiriya Árabe Libia contra Reino Unido)*, Providencias de 14 de abril de 1992.

1971, mientras que los jueces Weeramantry y Ranjeva, disidentes en la decisión, mantuvieron la posición contraria<sup>1290</sup>. Más recientemente, en su fallo de 2012 relativo a la causa, antes mencionada, que enfrentó a Bélgica contra Senegal por cuestiones referentes, precisamente, a la obligación de extraditar o juzgar, la CIJ eludió pronunciarse sobre el estatus de Derecho internacional general de la máxima *aut dedere aut judicare*<sup>1291</sup>. Frente a ello, en su Sentencia de 29 de octubre de 1997, relativa al caso *Blaškić*, la Sala de Apelaciones del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), proclamó que «los Estados están obligados por el Derecho consuetudinario a juzgar o extraditar»<sup>1292</sup>. En nuestro país, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de abril de 2008, constituye un ejemplo de la invocación de la máxima *aut dedere aut judicare* en actuaciones judiciales domésticas<sup>1293</sup>.

Por lo demás, el mencionado Informe Final sobre la obligación de extraditar o juzgar, aprobado por la CDI en 2014, tampoco logró despejar la duda planteada, señalando que «hubo desacuerdo general con la conclusión de que la naturaleza consuetudinaria de la obligación de extraditar o juzgar pudiera desprenderse de la existencia de normas consuetudinarias que prohíben determinados crímenes internacionales»<sup>1294</sup>. En todo caso, la CDI aclaró que esta divergencia no debía interpretarse «en el sentido de que ha concluido que la obligación de extraditar o juzgar no se ha convertido o no está cristalizando aun en una norma de Derecho internacional consuetudinario, sea de carácter general o regional»<sup>1295</sup>. En definitiva, nos encontramos ante una cuestión que sigue necesitando clarificación, existiendo serias dudas acerca de la naturaleza consuetudinaria del principio *aut dedere aut judicare* —cuanto menos en relación al catálogo completo de crímenes internacionales y delitos de

---

<sup>1290</sup> *Ibid.* ORIHUELA CALATAYUD, «La obligación...», *op. cit.*, p. 216.

<sup>1291</sup> CIJ, *Causa relativa a cuestiones referentes a la obligación de juzgar o extraditar (Bélgica contra Senegal)*, *op. cit.*, párr. 54-55.

<sup>1292</sup> TPIY, *Prosecutor v. Blaškić* (Judgment on the Request of The Republic of Croatia for Review of the Decision of Trial Chamber II of 18 July 1997) ICTY-95-14 (29 de octubre de 1997) párr. 29.

<sup>1293</sup> SERVÍN RODRÍGUEZ, *op. cit.* En esta ocasión, la Audiencia Nacional determinó improcedente la solicitud de extradición presentada por Argentina para investigar a María Estela Martínez de Perón, en una primera causa, por desaparición forzada de personas y, en una segunda, por detención ilegal y tortura; en ambos casos por hechos cometidos en 1975. En lo que nos concierne, al interpretar el tratado de extradición vigente entre España y Argentina, el fallo concluye que «si se denegaba una solicitud de extradición, el Estado en que se encontraba el presunto autor del delito tenía la obligación de juzgarlo en sus tribunales nacionales».

<sup>1294</sup> CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones», *op. cit.*, Doc. A/69/10, párr. 51.

<sup>1295</sup> *Ibid.*, párr. 53.

trascendencia internacional cuyos regímenes de represión incorporan esta máxima<sup>1296</sup>.

#### **4.3 LAS OBLIGACIONES DE EXTRADITAR Y JUZGAR EN LOS INSTRUMENTOS UNIVERSALES DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO: CONTENIDO, ALCANCE Y PRINCIPALES DESAFÍOS**

«If the struggle against terror is being conducted as part of a larger effort to win people's hearts and minds all over the world, governments must uphold international human rights standards in order to maintain legitimacy in that effort. Terrorists use abduction and kidnapping to instil fear. Governments who pay lip service to the rule of law should not themselves resort to tactics employed by the very terrorists they battle. By using such reprehensible tactics, countries risk alienating valuable allies and opening the door to further human rights abuses by other governments»<sup>1297</sup>.

La obligación de extraditar o juzgar inserta en los instrumentos sectoriales de lucha contra el terrorismo continúa siendo, a día de hoy, el mecanismo más eficaz al alcance de los Estados que conforman la comunidad internacional para asegurar que quienes financien, planeen, apoyen o cometan actos de terrorismo

---

<sup>1296</sup> En lo que nos concierne, ALCAIDE FERNÁNDEZ ha defendido el carácter consuetudinario de la obligación de extraditar o juzgar inserta en los convenios sectoriales de lucha contra el terrorismo en los siguientes términos: «Las protestas diplomáticas y otros elementos de la práctica de los Estados, incluida la misma adopción de los tratados internacionales, pueden no obstante haber contribuido a desarrollo de una nueva —y necesaria— norma de Derecho internacional consuetudinario que no solo permitiera, sino que exigiera a los Estados extraditar o juzgar a los culpables de actos de terrorismo internacional. ¿Podemos afirmar hoy en día la vigencia de tal obligación general? La práctica de los Estados sigue siendo en buena medida contradictoria y difícil de interpretar. (...) De esta práctica es difícil deducir la *opinio iuris* de los Estados relativa al carácter obligatorio de la obligación de extraditar. Pero dicha *opinio iuris* puede deducirse sin embargo de la propia adopción y aceptación de los tratados internacionales y, sobre todo, de las resoluciones adoptadas mediante consenso por la Asamblea General (y por el Consejo de Seguridad) de las Naciones Unidas (...) El consenso que ha emergido en la comunidad internacional para la lucha contra los actos y actividades de terrorismo internacional permite sostener que el Estado en cuyo territorio está presente o sea hallado el terrorista o el presunto terrorista debe, *en virtud de un principio de Derecho internacional general*, proceder bien a su extradición bien a someter el asunto a sus autoridades competentes a efectos del ejercicio de la acción penal». ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. *Las actividades terroristas ante el Derecho internacional contemporáneo* (Tecnos: Madrid, 2000) pp. 134-136.

<sup>1297</sup> WEISSBRODT y BERGQUIST, *op. cit.*, pp. 153-154.

sean llevados ante la justicia<sup>1298</sup>. Para Newton, la incorporación del principio *aut dedere aut judicare* en estos convenios, convenciones y protocolos: «reflects the very essence of an international legal regime in which States share a common purpose to effectively respond to terrorist acts in the defence of shared sovereign interests in a sustainable peace and economic integration»<sup>1299</sup>.

En el actual contexto globalizado, con la proliferación de grupos y franquicias del yihadismo internacional que, en grado diverso, y más o menos dirigidos, coordinados o inspirados por la organización o el espíritu de Al-Qaeda o EIIL, continúan proyectando campañas de violencia asimétrica que trascienden las fronteras nacionales, la efectiva implementación de la obligación de extraditar o juzgar se hace todavía más acuciante. Casos como el de Momim Khawaja ilustran la vital importancia de éste y otros mecanismos de cooperación penal a la hora de prevenir y reprimir los delitos de terrorismo. Este joven Canadiense de ascendencia pakistaní tomó parte en un complot internacional organizado por Al-Qaeda, que coordinó a individuos en tres continentes distintos, cuyo objetivo era utilizar fertilizantes químicos para construir bombas de nitrato de amonio y posteriormente atacar con ellas en Reino Unido<sup>1300</sup>. Fruto de una investigación llevada a cabo por los servicios de seguridad británicos, Khawaja fue detenido en Ottawa el 29 de marzo de 2004 y, al día siguiente, sus cómplices fueron arrestados en Londres. Mientras que Khawaja fue juzgado y condenado en Canadá, cinco de sus conspiradores fueron sentenciados a cadena perpetua por las autoridades británicas, y otros dos fueron absueltos<sup>1301</sup>. Es importante notar que, en la medida en que sirve para

---

<sup>1298</sup> Como vimos en la primera parte de este trabajo, a través de la resolución 1373 (2001), adoptada a raíz de los atentados del 11-S, el Consejo de Seguridad instó a todos los Estados a denegar cobijo «a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionan cobijo con esos fines». Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo» (28 de septiembre de 2001) Doc. S/Res/1373(2001), párr. 2 c). En opinión de la CDI, esta obligación de cooperar en la lucha contra la impunidad «puede llevarse a cabo mejor y más eficazmente mediante la aplicación del principio *aut dedere aut judicare*». CDI, «Cuarto informe sobre la obligación de extraditar o juzgar (*aut dedere aut judicare*). Presentado por Zdzislaw Galicki, Relator Especial, 63º período de sesiones» (26 de abril a 3 de junio-4 de julio a 12 de agosto de 2011) Doc. A/CN.4/648, párr. 39. Resoluciones posteriores del Consejo de Seguridad confirmaron esta postura. Véanse, por ejemplo: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Reunión de alto nivel de Consejo de Seguridad: la lucha contra el terrorismo» (20 de enero de 2003) Doc. S/Res/1456(2003), párr. 3; *Id.*, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por los actos de terrorismo» (8 de octubre de 2004) Doc. S/Res/1566(2004), párr. 2.

<sup>1299</sup> NEWTON, «Terrorist crimes...», *op. cit.*, 71.

<sup>1300</sup> Ontario Superior Court of Justice, *Her Majesty the Queen v. Mohammed Momin Khawaja* (2008) Court File 04-G30282 *apud* NEWTON, M. (Ed.) *Terrorism: international case law reporter* (Vol. I, Oxford University Press: Oxford, 2010) p. 319.

<sup>1301</sup> EFE, «Cadena perpetua para cinco británicos que planearon atacar con explosivos químicos» *El País* (30 de abril de 2007), disponible en: [www.elpais.com/internacional/2007/04/30/actualidad/1177884011\\_850215.html](http://www.elpais.com/internacional/2007/04/30/actualidad/1177884011_850215.html).

asignar responsabilidad criminal a los individuos, este mecanismo contribuye, además, a eliminar la estigmatización de los grupos y a mitigar la culpa colectiva<sup>1302</sup>, lo cual se hace especialmente necesario en el marco de la «guerra global contra el terrorismo»<sup>1303</sup>.

Como venimos observando en la segunda parte de esta tesis, en aras de garantizar la persecución universal y erradicar la impunidad de los delitos que regulan, los convenios universales para la represión del terrorismo incorporan la denominada «fórmula de La Haya»<sup>1304</sup>, que impone a los Estados parte la obligación alternativa de extraditar o juzgar a los presuntos delincuentes que se encuentren en su territorio. La obligación de enjuiciar, concluimos, nace tan pronto como se determine la presencia del fugitivo en el territorio del Estado de que se trate, de forma que, si no procede a la extradición, quedará obligado, en todo caso, a someter el caso a sus autoridades competentes, sin excepción alguna y con independencia de que el delito haya sido cometido en su territorio<sup>1305</sup>. El objeto de este epígrafe es abordar, con más detenimiento y por separado, el contenido y alcance de los dos elementos que componen el principio *aut dedere aut judicare*, esto es: la obligación de extraditar y la obligación de juzgar. Prestaremos especial atención a los principales desafíos a los que se enfrenta la implementación de estas obligaciones en la práctica, ocasionados, fundamentalmente, por la inexistencia de un marco jurídico universal regulador de los procedimientos de extradición y penales, y por las frecuentes injerencias políticas que rodean a la extradición y el enjuiciamiento de los sospechosos de terrorismo.

En efecto, la eficacia del principio *aut dedere aut judicare* dependerá, por un lado, de la armonización de los ordenamientos jurídicos nacionales, habida cuenta de que las obligaciones alternativas en las que se fundamenta el mecanismo deberán implementarse de conformidad con los requisitos legales y

---

<sup>1302</sup> SCHARF, M. P. «Cherif Bassiouni and the 780 Commission: the gateway to the era of accountability» en Sadat, L. y Scharf, M. P. (Eds.) *Theory and practice of international criminal law* (Martinus Nijhoff: Leiden, 2008) p. 282.

<sup>1303</sup> Véase: Capítulo 1, Epígrafe 1.3, Apartado 1.3.3: Factores que dificultan la definición del terrorismo, C. La intersección entre terrorismo y racismo.

<sup>1304</sup> A excepción del Convenio de Tokio de 1963 sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves y el Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección de 1991, que como vimos no establecen ningún delito.

<sup>1305</sup> En todo caso, la detención se llevará a cabo en la forma prevista por el Derecho interno del Estado requerido.

presupuestos procesales vigentes en el Estado del *iudex apprehensionis*<sup>1306</sup>. Dicho de otro modo: será la legislación interna del Estado requerido la que establezca las condiciones y el proceso de extradición del presunto terrorista, incluidos los motivos de denegación. A su vez, si la extradición no está disponible o se rechaza, el Derecho interno de dicho país determinará si procede la apertura de un proceso penal.

La amplia discrecionalidad otorgada a los Estados a la hora de implementar las obligaciones de extraditar y juzgar ha llevado a algunos teóricos a calificar el régimen jurídico universal contra el terrorismo como «Estado-centrista»<sup>1307</sup>, «imperfecto»<sup>1308</sup> e, incluso, «altamente problemático»<sup>1309</sup>. En opinión un autor: «The reliance on States to achieve the central aim of the framework (bringing terrorists to prosecution), and the unwillingness of States to discharge their obligations adequately, have undermined the framework. So much so that it has become unable to perform its central aim effectively»<sup>1310</sup>. Ciertamente, en su actual configuración, el éxito de la cooperación antiterrorista está condicionado, en buena medida, a la buena voluntad de los Estados involucrados<sup>1311</sup>. Poco o nada se puede hacer contra un Estado que se niega a extraditar o juzgar a un presunto terrorista<sup>1312</sup>. Las injerencias políticas y diplomáticas a la extradición y el enjuiciamiento de presuntos terroristas representan, en este sentido, otro de los grandes impedimentos al adecuado funcionamiento del mecanismo *aut*

---

<sup>1306</sup> Un factor clave a la hora de facilitar el cumplimiento de una obligación internacional es establecer su primacía sobre el Derecho interno. Por ejemplo, el artículo 28.1 del Convenio Europeo de Extradición, hecho en París el 13 de diciembre de 1957, dispone «El presente Convenio abroga, en lo que concierne a los territorios en los cuales se aplica, las disposiciones de los tratados, convenios o acuerdos bilaterales que regulen la materia de la extradición entre dos Partes contratantes». En cambio, los convenios internacionales de lucha contra el terrorismo no contienen disposiciones similares que faciliten la aplicación del principio *aut dedere aut judicare*. HAMEED, *op. cit.*, pp. 191, 202-203.

<sup>1307</sup> MARGARITI, S. «The paradigm of terrorism: State-centric and cosmopolitan approaches in some current efforts towards its criminalisation» en Margariti, S. (Ed.) *Defining international terrorism. Between State sovereignty and cosmopolitanism* (TMC Asser Press, La Haya: 2017) 109-144; MAZANDARAN, *op. cit.*, pp. 506 y ss.

<sup>1308</sup> PLACHTA, M. «Aut dedere aut judicare: an overview...», *op. cit.*, p. 351; BROWNLIE, *op. cit.*, p. 315; BASSIOUNI y WISE, *op. cit.*, p. 23; BASSIOUNI, *International extradition: United States...*, *op. cit.*, p. 10; MAZANDARAN, *op. cit.*, pp. 506 y ss.

<sup>1309</sup> MAZANDARAN, *op. cit.*, pp. 506 y ss.

<sup>1310</sup> *Ibid.*, p. 506.

<sup>1311</sup> BASSIOUNI, M. C. «An international control scheme for the prosecution of international terrorism: an introduction» en Evans, A. E. y Murphy, J. F. (Eds.) *Legal aspects of international terrorism* (Lexington Books: Lanham, MD, 1978) pp. 483, 488.

<sup>1312</sup> DARTNELL, M. «A legal inter-network for terrorism: Issues of globalisation, fragmentation and legitimacy» (1999) 11 (3) *Terrorism and Political Violence* 197-208, p. 197; EVANS, A. E. «The apprehension and prosecution of offenders: some current problems» en Evans, A. E. y Murphy, J. F. (Eds.) *Legal aspects of international terrorism* (Lexington Books: Lanham, MD, 1978) p. 503.

*dedere aut judicare*. Con demasiada frecuencia, los Estados han sacrificado la integridad de la respuesta jurídica internacional al terrorismo en aras de proteger sus intereses nacionales. Reproduciendo las palabras de Evans: «Where the apprehension of an international terrorist is the objective, factors of foreign and domestic politics impinge upon the extradition process and often outweigh any concern for extradition as a means of carrying out a State's obligation as a member of the international community to enforce its commitments with respect to this aspect of international criminal law»<sup>1313</sup>. Y lo mismo puede decirse de la obligación de juzgar a los sospechosos de terrorismo.

#### 4.3.1 *La obligación de extraditar a los sospechosos de terrorismo*

La entrega internacional de los sospechosos de terrorismo continúa siendo una de las cuestiones más controvertidas y políticamente sensibles entre aquellas que integran los esfuerzos de los Estados por cooperar en la lucha contra esta lacra. Por ejemplo, de entre las 45 solicitudes de extradición por delitos de terrorismo cursadas por el gobierno de España desde 2011, a principios de 2017, únicamente se habían concedido cinco, once se encontraban pendientes de resolución, 26 habían sido denegadas, dos archivadas y una retirada <sup>1314</sup>. Tampoco podemos olvidar, a este respecto, algunas de las informaciones que salieron a la luz con la filtración masiva de documentos diplomáticos de Estados Unidos por el sitio web *WikiLeaks* en 2010, relativas a

---

<sup>1313</sup> EVANS, «The apprehension and prosecution...», *op. cit.*, pp. 494-496.

<sup>1314</sup> Estas 45 no suponen la totalidad de las solicitudes cursadas, sino exclusivamente aquellas gestionadas directamente por el ejecutivo con países donde no se aplica la Euro-orden. La diferencia entre procedimientos que requieren la intervención del gobierno (45 solicitudes) o meramente judicial (136 solicitudes) trae causa en la aplicación la Euro-orden, operativa desde el 1 de enero de 2004, por la que cualquier solicitud emitida por las autoridades de un Estado miembro es válida en todo el territorio de la Unión. Si sumamos ambos tipos de extradiciones acordadas por los tribunales, el número total de expedientes asciende a 181: la mayoría, 89, relativas a miembros de ETA, 54 a grupos terroristas yihadistas y 38 por otras tipologías de terrorismo. Algunos ejemplos de estas solicitudes de extradición, relativas ambas a integrantes de la banda terrorista ETA, son la de Natividad Jáuregui Espina a Bélgica, la única Euro-orden pendiente para un etarra localizado, y la de José Ignacio de Juana Chaos a Venezuela. «El Gobierno solo consigue la extradición de cinco terroristas de los 45 que reclama desde 2011» *Público* (9 de enero de 2017), disponible en: [www.publico.es/politica/gobierno-extradicion-cinco-terroristas-45.html](http://www.publico.es/politica/gobierno-extradicion-cinco-terroristas-45.html).

las discusiones entre este país y sus aliados por la extradición de presuntos terroristas<sup>1315</sup>.

Como ha observado la CDI: «La extradición solo puede concederse a un Estado que tenga jurisdicción, por cualquier título, para procesar y juzgar al presunto infractor en cumplimiento de una obligación jurídica internacional que vincule al Estado en cuyo territorio se encuentre esa persona»<sup>1316</sup>. Por lo general, un Estado convendrá conceder la extradición a otro cuando así se solicite «por un delito que dé lugar a extradición»<sup>1317</sup>. En el ámbito que nos ocupa, darán lugar a la extradición los delitos expresamente señalados en los convenios internacionales de lucha contra el terrorismo que estudiamos en el capítulo 3, a saber: el apoderamiento ilícito de aeronaves, los actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, los delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, la toma de rehenes, los actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima y las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, los atentados terroristas cometidos con bombas, la financiación del terrorismo y los actos de terrorismo nuclear. En aras de simplificar y facilitar la extradición, estos convenios incorporan una disposición que obliga a considerar los delitos enunciados como delitos que dan lugar a extradición en todo tratado concertado entre Estados parte con anterioridad, y a incluir tales delitos como casos de extradición en todo tratado sobre la materia que celebren entre sí en el futuro<sup>1318</sup>. Además, cuando un Estado parte que subordine la extradición a la existencia de un tratado reciba de otro Estado contratante, con el que no tenga

---

<sup>1315</sup> Según la información revelada por *WikiLeaks*, en un cable enviado al Departamento de Estado de Estados Unidos el 17 de diciembre de 2009, el entonces embajador de Estados Unidos en la India, Timothy J. Roemer, informaba de que el entonces Asesor de Seguridad Nacional de la India, Mayankote Kelath Narayanan, le había sugerido que el gobierno no estaba realmente interesado en la extradición del terrorista estadounidense, David Coleman Headley, acusado de planear los ataques terroristas de Mumbai de 2008, si bien necesitaba aparentar interés de cara a la opinión pública. «*WikiLeaks*: David Coleman Headley extradition a farce?» *The Economic Times* (5 de septiembre de 2011), disponible en: [www.economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/wikileaks-david-coleman-headley-extradition-a-farce/articleshow/9865695.cms?from=mdr](http://www.economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/wikileaks-david-coleman-headley-extradition-a-farce/articleshow/9865695.cms?from=mdr).

<sup>1316</sup> CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones», *op. cit.*, Doc. A/69/10, párr. 22 [el énfasis es nuestro].

<sup>1317</sup> Conviene referirse aquí, a pesar de su menor relevancia práctica, al Tratado Modelo de Extradición aprobado en el seno de la Asamblea General en 1990, que invita a los Estados miembros que quieran establecer o revisar sus relaciones convencionales en este ámbito a tener en cuenta las directrices propuestas. Asamblea General de las Naciones Unidas, «Tratado Modelo de Extradición» (14 de diciembre de 1990) Doc. A/Res/45/116.

<sup>1318</sup> Véanse, por ejemplo: Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, *op. cit.*, artículo 8.1; Convención internacional contra la toma de rehenes, *op. cit.*, artículo 10.1; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, *op. cit.*, artículo 11.1; Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, *op. cit.*, artículo 9.1.



concertado un tratado, una solicitud de extradición, podrá, *si así lo decide*, considerar el convenio en cuestión como base jurídica para la extradición con respecto a los delitos enunciados<sup>1319</sup>. Solo los acuerdos más recientes introducen una cláusula que modifica las disposiciones de los tratados de extradición vigentes entre los Estados parte en la medida en que sean incompatibles con éstos<sup>1320</sup>.

Como dijimos con anterioridad, no existe una norma de Derecho internacional general que obligue a los Estados a extraditar o a prestarse asistencia judicial recíproca. En la mayoría de casos, la extradición se concede sobre la base de tratados bilaterales o multilaterales en la materia. Cuando no existe un tratado, o si este no es aplicable, siempre existe la posibilidad extraditar sobre la base de la reciprocidad o la cortesía<sup>1321</sup>. La reciprocidad en el trato entre los Estados se configura, por ende, como el principio general o fundamento al que responde su actuación en materia de extradición<sup>1322</sup>. En todo caso, la extradición estará sujeta a las condiciones exigidas por la legislación interna del Estado requerido. Por lo general, cada Estado goza de libertad para prescribir las causas de denegación que pueden oponerse a solicitud de extradición, así como el carácter imperativo o discrecional de dicha denegación, de acuerdo con las obligaciones derivadas del Derecho internacional que le incumban <sup>1323</sup>. En lo que sigue, examinaremos algunas de las excepciones, condiciones o limitaciones que restringen la extradición y, por consiguiente, afectan directamente al funcionamiento de la obligación *aut dedere* inserta en los convenios universales de lucha contra el terrorismo.

---

<sup>1319</sup> Véanse, entre otros: Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, *op. cit.*, artículo 8.2; Convención internacional contra la toma de rehenes, *op. cit.*, artículo 10.2; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, *op. cit.*, artículo 11.2; Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, *op. cit.*, artículo 9.2.

<sup>1320</sup> En concreto: Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, *op. cit.*, artículo 9.4; Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, *op. cit.*, artículo 10.5; Convenio internacional para la represión del terrorismo nuclear, *op. cit.*, artículo 13.5; Protocolo de 2005 relativo al Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, *op. cit.*, artículo 11.7.

<sup>1321</sup> SCHULTZ define el principio en los siguientes términos: «El principio de reciprocidad establece la regla de que una extradición no es lícita si no cuando el Estado requerido obtiene del Estado requirente la seguridad de que éste le entregará a un fugitivo perseguido por los mismos hechos y con las mismas cualidades personales que el perseguido cuya extradición se demanda». SCHULTZ, H. *apud* BUENO ARÚS, F. «El principio de reciprocidad en la extradición y la legislación española» (1984) 37 (1) *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales* 67-80.

<sup>1322</sup> HAMEED, *op. cit.*, p. 4. Para un análisis pormenorizado del rol de la reciprocidad en la extradición, véase: WISE, E. M. «Some problems of extradition» (1969) 15 *Wayne State Law Review* 709-731, pp. 713 y ss.

<sup>1323</sup> ONUDD, *La cooperación internacional...*, *op. cit.*, p. 57.

#### A. Requisitos relativos a la persona: motivos humanitarios y de discriminación, estatuto de refugiado y no extradición de nacionales

En primer lugar, muchos convenios bilaterales y normas de Derecho interno posibilitan que la extradición sea denegada por razones humanitarias, esto es, cuando la entrega conlleve consecuencias particularmente graves para la persona reclamada en razón, especialmente, de su edad, su estado de salud u otros motivos de índole personal<sup>1324</sup>. Por otro lado, en aras de garantizar la protección jurídica contra la discriminación, la Convención internacional contra la toma de rehenes de 1979 y todos los acuerdos universales de lucha contra el terrorismo adoptados ulteriormente determinan que el Estado requerido no accederá a la solicitud de extradición cuando tenga motivos fundados para creer que ésta se ha hecho «con el fin de enjuiciar o castigar a una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opinión política, o que el cumplimiento de la solicitud podría perjudicar la posición de esa persona por cualquiera de esos motivos»<sup>1325</sup>.

En segundo lugar, conviene hacer algunas aclaraciones en torno a la interacción entre la extradición y las cuestiones relacionadas con la protección internacional de los refugiados. La Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 no protegen del enjuiciamiento a los refugiados ni a los solicitantes de asilo que hayan incurrido en conductas delictivas<sup>1326</sup>. Sin embargo, cuando la persona requerida sea un refugiado o solicitante de asilo, deberán tomarse en consideración sus necesidades de

---

<sup>1324</sup> *Ibíd.*, p. 59. El artículo 4 del mencionado Tratado Modelo de Extradición de las Naciones Unidas recoge este motivo entre aquellos que *facultan* al Estado a denegar la extradición. Asamblea General de las Naciones Unidas, «Tratado Modelo de Extradición», *op. cit.*, Doc. A/Res/45/116, artículo 4 h). Por ejemplo, el gobierno británico rechazó la solicitud de extradición ex dictador chileno General Augusto Pinochet a España, por considerar que su estado de salud no le permitía ser juzgado por los crímenes de los que se le acusaba. «Straw anuncia que la salud de Pinochet impide extraditarlo» *El Mundo* (12 de enero de 2000), disponible en: [www.elmundo.es/elmundo/2000/01/11/internacional/947627645.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2000/01/11/internacional/947627645.html).

<sup>1325</sup> Convención internacional contra la toma de rehenes, *op. cit.*, artículo 9.1. El artículo 3 del Tratado Modelo de Extradición de las Naciones Unidas recoge este motivo entre aquellos que *obligan* al Estado a denegar la extradición. Asamblea General, «Tratado Modelo de Extradición», *op. cit.*, Doc. A/Res/45/116, artículo 3 b).

<sup>1326</sup> De hecho, las disposiciones de la Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar: «Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada». Además, el artículo 33 determina que «no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un *peligro para la seguridad* del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país». Convención sobre el estatuto de los refugiados, de 18 de julio de 1951, y Protocolo sobre el estatuto de los refugiados, de 31 de enero de 1967, artículos 1 h) y 33.2 [el énfasis es nuestro].

especial protección<sup>1327</sup>. En este sentido, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General han reiterado en varias ocasiones que los Estados deben cerciorarse de que las medidas que adopten para luchar contra el terrorismo sean conformes con todas las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho internacional, en particular las normas internacionales de DIDH, *el Derecho internacional de los refugiados* y el DIH<sup>1328</sup>. Ambos órganos se han referido de manera expresa a las obligaciones que tienen los Estados conforme a la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, incluido el principio de no devolución —más conocido por su expresión francesa, *non-refoulement*—<sup>1329</sup>, piedra angular del régimen internacional de protección de los refugiados, el cual prohíbe el retorno forzado de los refugiados que pueda exponerlos a un riesgo de persecución<sup>1330</sup>.

Las excepciones enumeradas hasta el momento buscan flexibilizar el marco normativo que rige la extradición a fin de garantizar estándares internacionales cada vez más elevados de protección de los derechos humanos. En cambio, el principio de no extradición de nacionales, particularmente extendido en los Estados de tradición jurídica romanista<sup>1331</sup>, forma parte —al igual que la excepción por delito político que veremos más abajo— de lo que la doctrina considera motivos tradicionales de denegación de la extradición<sup>1332</sup>, y encuentra

---

<sup>1327</sup> ACNUR, *Nota de orientación sobre la extradición y la protección internacional de los refugiados* (Naciones Unidas: Ginebra, 2008) párr. 2.

<sup>1328</sup> Véanse, por ejemplo: las resoluciones del Consejo de Seguridad 1269 (1999), 1373 (2001), 1456 (2003), 1535 (2004), 1566 (2004), 1617 (2005), 1624 (2005), 1735 (2006), 1787 (2007), 1805 (2008), 1822 (2008), 1904 (2009), 1963 (2010), 1988 (2011), 1989 (2011), 2083 (2012), 2084 (2012), 2129 (2013), 2133 (2014), 2160 (2014), 2161 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2199 (2015), 2249 (2015), 2253 (2015), 2255 (2015), 2309 (2016), 2322 (2016), 2341 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017), 2395 (2017), 2396 (2017), 2462 (2019) y 2501 (2019); o las resoluciones de la Asamblea General: 49/60 (1994), 57/219 (2003), 58/187 (2004), 60/1 (2005), 60/43 (2006), 60/158 (2006), 62/71 (2008), 62/159 (2008), 62/272 (2008), 64/297 (2010), 66/10 (2011), 66/282 (2012), 67/99 (2012), 68/178 (2013), 70/148 (2015), 72/180 (2017), 72/246 (2017), 73/174 (2018).

<sup>1329</sup> ACNUR, *Nota de orientación...*, *op. cit.*, párr. 23. Véase: Asamblea General de las Naciones Unidas, «Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo» (8 de septiembre de 2006) Doc. A/Res/60/288.

<sup>1330</sup> El principio de no devolución, tal y como lo dispone el artículo 33 de la Convención de 1951, forma parte del Derecho internacional consuetudinario y es vinculante para todos los Estados: «Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas». Convención y Protocolo sobre el estatuto de los refugiados y Protocolo, *op. cit.*, artículo 33.1.

<sup>1331</sup> Esta regla no existe en la mayoría de los países del *common law*, que sí extraditan a sus nacionales. ONUDD, *La cooperación internacional...*, *op. cit.*, p. 58.

<sup>1332</sup> SLUITER, G. «Arrest and surrender» en Cassese, A. (Ed.) *The Oxford Companion to International Criminal Justice* (Oxford University Press: Oxford, 2009) p. 252.

su fundamento en la soberanía nacional<sup>1333</sup>. En principio, en caso de que un Estado se niegue a extraditar a sus propios nacionales, de conformidad con el principio *aut dedere aut judicare*, debería someter el caso a sus autoridades competentes a efectos del ejercicio de la acción penal. Ahora bien, como ilustra nuestro caso de estudio relativo al incidente aéreo de Lockerbie, esta excepción puede resultar problemática cuando el Estado de custodia y de nacionalidad de los sujetos implicados que deniega la extradición es un Estado «patrocinador del terrorismo» —por haber estado implicado en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos terroristas<sup>1334</sup>.

Otro asunto de referencia en la construcción de este principio es el caso Mamoun Darkazanli, que enfrentó en 2005 a España y Alemania ante la negativa de el Tribunal Constitucional alemán a ejecutar una Euro-orden dictada por la Audiencia Nacional española solicitando la extradición de este ciudadano sirio-alemán, considerado por una pieza clave de la red Al-Qaeda en Europa por la justicia española, por delitos de terrorismo<sup>1335</sup>. Las autoridades germanas declararon que la solicitud de extradición no era acorde con su legislación interna, que establece la imposibilidad de extraditar a nacionales alemanes salvo en casos muy excepcionales<sup>1336</sup>. El presunto terrorista, que se encontraba en prisión provisional, fue puesto en libertad<sup>1337</sup>.

---

<sup>1333</sup> Al parecer de PANOV: «This exception to extradition underlines the special relationship between a national and the State, including the right of the subject to remain in the State, the duty of the State to protect its nationals, and access to a trial by natural judges. It indicates a presumption that the relator would get an unfair treatment in another jurisdiction». PANOV, *op. cit.*, p. 164. En el mismo sentido: GILBERT, G. *Responding to international crime* (Martinus Nijhoff: Leiden, 2006) p. 168.

<sup>1334</sup> Recordemos que los presuntos autores del ataque, Abdelbaset Ali Mohmed Al-Megrahi y Amin Khalifa Fhimah, eran nacionales libios que se encontraban en Libia, imposibilitando que los gobiernos afectados demandaran su *extradición*, pues ni el Convenio de Montreal ni el resto de instrumentos sectoriales de lucha contra el terrorismo permiten exigir a un Estado que extradite a sus propios nacionales. MORRIS, M. «Arresting terrorism: criminal jurisdictions and international relations» en Andrea Bianchi (Ed.) *Enforcing international law norms against terrorism* (Hart Publishing: Oxford, 2004) p. 65. Para un análisis más pormenorizado de esta cuestión, véase: ARTZ, D. «The Lockerbie ‘extradition by analogy’ agreement: ‘exceptional measure’ or template for transnational criminal justice?» (2002) 18 *Amsterdam University International Law Review* 163-236; DEEN-RACSMÁNY, Z. «A new passport to impunity? Non-extradition of naturalized citizens versus criminal justice» (2004) 2 (3) *Journal of International Criminal Justice* 761-784.

<sup>1335</sup> SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, pp. 95-96.

<sup>1336</sup> «El Tribunal Constitucional declara nula la Euro-orden para Darkanzli e impide su extradición a España» *El Mundo* (18 de julio de 2005), disponible en: [www.elmundo.es/elmundo/2005/07/18/espana/1121676575.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2005/07/18/espana/1121676575.html).

<sup>1337</sup> «Alemania deja en libertad a un presunto terrorista de Al Qaeda reclamado por España» *El País* (18 de julio de 2005), disponible en: [www.elpais.com/internacional/2005/07/18/actualidad/1121637602\\_850215.html](http://www.elpais.com/internacional/2005/07/18/actualidad/1121637602_850215.html).

B. Requisitos relativos a los hechos: principios de doble incriminación y especialidad, excepción por delito político, y excepciones por delitos militares y fiscales

Los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo no prescriben los principios de doble incriminación y especialidad. Sin embargo, tal y como mencionábamos en la introducción a este capítulo, ambos son comúnmente utilizados en los tratados bilaterales y las normas de Derecho interno en materia de extradición<sup>1338</sup>. Como hemos visto, el principio de doble incriminación es una garantía básica de la extradición, en virtud de la cual, para que una solicitud de entrega pueda ser aceptada, la conducta motivadora de la misma debe estar tipificada como delito en el Derecho interno de los dos Estados involucrados, requirente y requerido. El principio debe considerarse respetado siempre que la conducta sea punible en los dos países, aun cuando las dos legislaciones no denominen, definan o clasifiquen el delito de la misma manera<sup>1339</sup>. En la medida en que obligan a los Estados parte a tipificar, con arreglo a su Derecho interno, las conductas reguladas, y a castigarlas con penas que tengan en cuenta su naturaleza grave, las convenciones internacionales de represión, en general, y los instrumentos sectoriales contra el terrorismo, en particular, contribuyen a armonizar los delitos tipificados en las leyes nacionales de los Estados parte y a evitar cualquier obstáculo de esta índole<sup>1340</sup>.

La excepción a la extradición por delito político, incluida en numerosos tratados y leyes nacionales de extradición, constituye, posiblemente, el

---

<sup>1338</sup> El principio de especial ha sido reconocido, además, como una norma de Derecho Internacional consuetudinario. ONUDD, *La cooperación internacional...*, op. cit., pp. 60-61.

<sup>1339</sup> *Ibid.*, p. 60. Por ejemplo, después de que Francia solicitara la extradición de un presunto terrorista perteneciente al *Groupe Islamique Armé* (GIA) argelino, la Corte de Casación italiana, en su Decisión de 2 de julio de 2000, interpretó este requisito con mucha flexibilidad, haciendo hincapié que lo decisivo no es la concreta calificación jurídica (en este asunto, asociación delictiva con fines terroristas), sino que el hecho en cuestión sea punible el Estado en los dos ordenamientos jurídicos involucrados.

<sup>1340</sup> En relación a este principio, pero también a los principios de mínima gravedad y trato equitativo que analizaremos a continuación, cabe llamar la atención sobre los problemas que podrían derivarse de la creciente tendencia a la amplificación y anticipación de la intervención penal en materia de lucha contra el terrorismo, patente en los convenios sectoriales y resoluciones del Consejo de Seguridad más recientes que, cada vez más, «obligan también a tipificar actos preparatorios y anticipativos que consisten en meros actos de peligrosidad, en abstracto o en concreto», como pueden ser ciertos actos de enaltecimiento público, financiación, reclutamiento y entrenamiento o adiestramiento. Para un análisis pormenorizado de este proceso de amplificación y anticipación y de sus consecuencias para la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo, véase: VERVAELE, J. «La asociación organizada terrorista y sus actos anticipativos: ¿un Derecho penal y política criminal sin límites? en González Cano, I. (Coord.) *Integración europea y justicia penal* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2018) 207-288; SÁNCHEZ FRÍAS, A. «Nuevas medidas contra los combatientes terroristas extranjeros en Europa: ¿un modelo para Filipinas?» (2018) 66 (1) *Estudios de Deusto: Revista de la Universidad de Deusto* 317-333.

fundamento más importante y problemático de entre los esgrimidos para denegar la entrega de un sospechoso por actos de terrorismo<sup>1341</sup>. En el pasado, han sido muchos los países que han invocado esta excepción para negarse a extraditar a personas acusadas de delitos violentos relacionados con actividades terroristas, provocando que estos crímenes quedaran impunes. Por ejemplo, hasta 1986, los tribunales estadounidenses mantuvieron que existía un conflicto político en Irlanda del Norte, en base a lo cual consideraron cualquier delito cometido por los integrantes del IRA como político y ningún miembro de esta organización fue extraditado a requerimiento del Reino Unido<sup>1342</sup>. En términos similares, Kuwait se negó a extraditar a los miembros del comando palestino responsable del ataque contra el aeropuerto Fiumicino de Roma de 1973<sup>1343</sup>.

El origen de esta figura se remonta a la Revolución Francesa y la emergencia de los Estados-nación europeos, y encuentra su razón de ser en la necesidad de proteger a los revolucionarios a quienes las democracias europeas liberales consideraban como «luchadores por la libertad»<sup>1344</sup>. A principios del siglo XIX, prácticamente todos los convenios europeos de extradición contenían esta excepción y, ulteriormente, su implantación se extendió a todo el mundo. A pesar de que los esfuerzos invertidos por la doctrina, la jurisprudencia y, a partir de la década de 1990, el ACNUR<sup>1345</sup>, por delimitar esta figura, no ha existido ni existe una definición generalmente aceptada de «delito político», sino una lista de supuestos en los que no se puede invocar esta excepción. La mayor parte de la doctrina ha adoptado la distinción clásica entre *delitos políticos puros* y *delitos políticos relativos*, que a su vez se subdividen entre *conexos* y *complejos*,

---

<sup>1341</sup> JOYNER, «International extradition...», *op. cit.*, p. 501; PANOV, *op. cit.*, p. 137.

<sup>1342</sup> CAPELLÀ I ROIG, M. «¿Qué queda del delito político en el Derecho Internacional contemporáneo? (Observaciones en los ámbitos de la extradición y del asilo)» (2014) 28 *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 1-43, p. 13; BASSIOUNI, M. C. «Ideologically motivated offenses and the political offenses exception in extradition: a proposed juridical standard for an unruly problem» (1970) 19 *De Paul Law Review* 217-269, p. 264; HAMEED, *op. cit.*, p. 190. Véanse, por ejemplo: United States Court of Appeal, Second Circuit, *United States of America v. Joseph Patrick Thomas Doherty* (13 de mayo de 1986) 786 F.2<sup>nd</sup> 491; United States District Court for the Northern District of California, *Re McMullen* (11 de mayo de 1979); United States Court of Appeal, Second Circuit, *Re Mackin* (13 de agosto de 1981) 668 F.2<sup>nd</sup> 122.

<sup>1343</sup> Los atacantes incendiaron una Boeing 707 de Pan Am cuando iba a despegar hacia Beirut, causando 29 muertos; tras lo cual secuestraron una aeronave de Lufthansa con rehenes tomados en Roma, llegando a asesinar a cuatro de ellos. CARBONNEAU, T. E. «The political offence exception to extradition and transnational terrorists: old doctrine reformulated and new norms created» (1977) 1 *ASILS International Law Journal* 1-46, p. 33.

<sup>1344</sup> CAPELLÀ I ROIG, *op. cit.*, pp. 10 y ss.

<sup>1345</sup> Véase, por ejemplo, la última reedición del: ACNUR, *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y Directrices sobre protección internacional* (Naciones Unidas: Ginebra, 2019).

formulada por Billot<sup>1346</sup>. Delitos políticos puros o absolutos son aquellos dirigidos exclusivamente contra la forma y organización políticas de un Estado, sin ocasionar daños a personas o bienes, que no son constitutivos de delincuencia común como, por ejemplo, la traición, la sedición, la rebelión, el espionaje o la conspiración. Los delitos complejos o mixtos son delitos comunes (robo, asesinato, secuestro, etcétera) que lesionan en un mismo acto el orden político y el orden común, como el asesinato de un Jefe de Estado; mientras que los delitos conexos son delitos comunes que, en el contexto de un delito político puro, resultan imprescindibles para poder llevar a cabo el hecho principal.

La denegación de las solicitudes de extradición por delitos políticos *relativos* se expandió considerablemente en el contexto del proceso de descolonización, a medida que las causas anticolonialistas fueron ganando simpatizantes y reconociéndose como legítimas<sup>1347</sup>. Durante este período, como hemos visto en la primera parte de este trabajo, se produjo cierta confusión a la hora de diferencia qué debía ser considerado terrorismo y qué era luchar por la libertad. En este sentido, como apunta Mazadaran: «The broadening acceptance of this ideological position meant that by the 1970s the exception, which was used only in cases of purely political offences in the nineteenth and twentieth centuries, had considerably outgrown its original bounds and was used to impede extradition proceedings against almost all politically motivated international criminals *including terrorists*»<sup>1348</sup>. Desde 1963, año en que se adoptó el primer instrumento universal de lucha contra el terrorismo, transcurrieron 34 años sin que se precisara en ninguno de los convenios, convenciones y protocolos estudiados si los delitos que se describían podían considerarse delitos políticos<sup>1349</sup>. El Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 1997 superó esa dificultad, incorporando una disposición que dispone taxativamente que ninguno de los delitos enunciados «se considerará delito político, delito conexo a un delito

---

<sup>1346</sup> BILLOT, A. *Traité de l'extradition* (Plon: París, 1874) pp. 102-119. En el mismo sentido: QUINTANO RIPOLLÉS, *op. cit.*, pp. 229-278; JIMÉNEZ DE ASÚA, L. *Principios de Derecho penal: la ley y el delito* (Abeledo-Perrot: Buenos Aires, 1989) p. 187; BASSIOUNI, *International extradition: United States...*, *op. cit.*, pp. 502-579; VAN DEN WIJNGAERT, C. *The political offence exception to extradition* (Kluwer Law International: Deventer, 1980) pp. 105-111; EVANS, «The apprehension and prosecution...», *op. cit.*, p. 497; MAZANDARAN, *op. cit.*, p. 519; CAPELLÀ I ROIG, *op. cit.*, pp. 7 y ss; MONTORO BALLESTEROS, A. «En torno a la idea de delito político (notas para una ontología de los actos contrarios a Derecho)» (2000) 18 *Anales de Derecho de la Universidad de Murcia* 131-156.

<sup>1347</sup> CHADWICK, E. *Self-determination, terrorism and the international humanitarian law of armed conflict* (Martinus Nijhoff: La Haya, 1996) p. 101.

<sup>1348</sup> MAZANDARAN, *op. cit.*, p. 520 [el énfasis es nuestro].

<sup>1349</sup> ONUDD, *La cooperación internacional...*, *op. cit.*, p. 62.

político ni delito inspirado en motivos políticos»<sup>1350</sup>. Todos los convenios, convenciones y protocolos adoptados con posterioridad han incorporado esta misma disposición.

A raíz de los atentados del 11-S, aumentó la preocupación por que la invocación de delitos políticos obstaculizara la extradición de presuntos terroristas. Muestra de ello, en la ya mencionada resolución 1373 (2001), el Consejo de Seguridad exhortó a todos los Estados a velar «por que no se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa para denegar las solicitudes de extradición de presuntos terroristas»<sup>1351</sup>. Pese al esfuerzo invertido por el Consejo y los Estados en las últimas décadas por desterrar la excepción por delito político en los convenios universales contra el terrorismo y en los tratados bilaterales y leyes nacionales de extradición, ésta ha probado ser un obstáculo persistente a la lucha contra la impunidad de las actividades terroristas<sup>1352</sup>.

Para concluir, todavía dentro de las excepciones relativas a los hechos, se hace necesario mencionar las excepciones a la extradición por delitos militares<sup>1353</sup> y fiscales<sup>1354</sup>, tradicionalmente incluidas los tratados bilaterales y normas de Derecho interno en la materia. No obstante, en los últimos años, el incremento del blanqueo de capitales, la corrupción y la financiación del terrorismo, ha fomentado un creciente rechazo a la excepción por delito fiscal. Prueba de ello, el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, con una redacción claramente inspirada en la cláusula de despolitización, establece que ninguno de los delitos que regula podrá

---

<sup>1350</sup> «En consecuencia, no podrá rechazarse una solicitud de extradición o de asistencia judicial recíproca formulada en relación con un delito de ese carácter por la única razón de que se refiere a un delito político, un delito conexo a un delito político o un delito inspirado en motivos políticos». Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, *op. cit.*, artículo 11.

<sup>1351</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz...», *op. cit.*, Doc. S/Res/1373(2001), párr. 3 g).

<sup>1352</sup> Para un análisis más detallado de esta cuestión, véanse: PETERSEN, A. C. «Extradition and the political offense exception in the suppression of terrorism» (1992) 67 *Indiana Law Journal* 767-796; PHILIPS, R. S. «The political offense exception and terrorism: Its place in the current extradition scheme and proposals for its future» (1997) 15 *Dickinson Journal of International Law* 337-360.

<sup>1353</sup> Por lo general, para que se pueda invocar esta excepción, deberán de satisfacerse dos requisitos: que el acto en cuestión no constituya un delito conforme a Derecho penal común ni tampoco una violación de DIH. ONUDD, *La cooperación internacional...*, *op. cit.*, p 64.

<sup>1354</sup> Esto es, delitos relacionados con impuestos, derechos de aduanas, control de cambios u otros aspectos fiscales.



considerarse como delito fiscal a los fines de la extradición o de la asistencia judicial recíproca<sup>1355</sup>.

C. Condiciones o limitaciones relativas a la pena: principio de mínima gravedad, riesgo de tortura y penal de muerte

En primer lugar, como vimos en la introducción a este capítulo, el principio de mínima gravedad o *minimis non curat praetor* establece un cierto nivel de gravedad de la pena aplicable o impuesta que deben requerir las infracciones que motiven una demanda extradicional<sup>1356</sup>. Por ejemplo, el artículo 2.1 del mencionado Tratado Modelo de Extradición de las Naciones Unidas establece que darán lugar a la extradición «los delitos que, con arreglo a la legislación de ambas Partes, se castiguen bien con pena de encarcelamiento u otra pena privativa de libertad cuya duración máxima sea de [uno/dos] año(s) por lo menos, bien con pena más grave. Cuando se solicite la extradición de una persona con miras a que cumpla una pena de encarcelamiento u otra pena privativa de libertad impuesta por la comisión de alguno de esos delitos, únicamente se concederá la extradición en el caso de que queden por cumplir por lo menos [cuatro/seis] meses de la condena»<sup>1357</sup>.

En segundo lugar, la prohibición de extraditar a una persona cuando exista riesgo de tortura constituye un principio fundamental del Derecho internacional. El artículo 3.1 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes establece categóricamente: «ningún Estado parte procederá a la expulsión, devolución o *extradición* de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura»<sup>1358</sup>. Como parte inherente de la prohibición general, absoluta e inderogable de tortura, el principio de no devolución es vinculante

---

<sup>1355</sup> De forma que «los Estados parte no podrán invocar como único motivo el carácter fiscal del delito para rechazar una solicitud de asistencia judicial recíproca o de extradición». Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, *op. cit.*, artículo 13.

<sup>1356</sup> La razón de ser de esta limitación a la extradición descansa tanto en la necesidad de ponderar el derecho a la libertad de la persona reclamada como en el carácter oneroso de este mecanismo de cooperación para los Estados involucrados.

<sup>1357</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Tratado Modelo de Extradición», *op. cit.*, Doc. A/Res/45/116, artículo 2.1.

<sup>1358</sup> Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 10 de diciembre de 1984, artículo 3.1 [el énfasis es nuestro]. El principio de *non-refoulement* se entiende igualmente incluido en el artículo 7 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos, de 23 de marzo de 1966, que dispone: «Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos».

para todos los Estados<sup>1359</sup>. El hecho de que una conducta en particular haya sido calificada como «terrorista» con arreglo a un acuerdo internacional o a la legislación interna no justifica, bajo ninguna circunstancia, la violación de las obligaciones que incumben a los Estados en esta materia. Y sin embargo, desde 2001, muchos gobiernos han trasladado o propuesto devolver a presuntos terroristas a países donde pueden correr riesgo de ser sometidos a tortura o malos tratos. Es cierto que la normas de DIDH posibilitan, en ocasiones, que el Estado requerido extradite con base a las denominadas «garantías diplomáticas», pero únicamente si éstas eliminan de manera efectiva el riesgo de que la persona entregada pueda ser objeto de tortura u otras formas de trato degradante<sup>1360</sup>. Al respecto, el Relator Especial ha sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ha manifestado que: «las garantías diplomáticas no son dignas de crédito y son ineficaces para proteger de la tortura y los malos tratos: por lo general, se trata de obtener ese tipo de garantías de los Estados donde la práctica de la tortura es sistemática; donde los mecanismos de seguimiento posterior a la devolución han demostrado que no ofrecen ninguna garantía contra la tortura; donde las garantías diplomáticas no son jurídicamente vinculantes, por lo que carecen de efectos jurídicos y no cabe exigirse responsabilidad si no se cumplen; y donde la persona a la que las garantías tienen por objeto proteger carece de recursos si se violan esas garantías»<sup>1361</sup>. En este punto, resultan particularmente clarificadoras

---

<sup>1359</sup> ACNUR, *Nota de orientación...*, *op. cit.*

<sup>1360</sup> Para que este sea el caso, se debe asegurar que las garantías sean un *medio adecuado* para eliminar el peligro del individuo afectado y que el Estado requerido las considere, de buena fe, *confiables*. Para un análisis pormenorizado de esta cuestión, véase: ACNUR, *Nota del ACNUR sobre las garantías diplomáticas y la protección internacional de los refugiados* (Naciones Unidas, Ginebra: 2006).

<sup>1361</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes» (30 de agosto de 2005) Doc. A/60/316, párr. 51.

la decisión del CAT en el caso de *Agiza contra Suecia*<sup>1362</sup> y el fallo del TEDH en el caso *Saadi contra Italia*<sup>1363</sup>.

De particular trascendencia en nuestro país, en 2013, un tribunal de casación belga rechazó la extradición de Natividad Jáuregui Espina, «al presumir que España podría violar los derechos humanos», amparándose en un informe de 2011 sobre el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura<sup>1364</sup>. Como integrante del Comando Vizcaya, Jáuregui está acusada por su presunta implicación en la muerte de seis agentes de las fuerzas del orden en 1981, incluido el teniente coronel Romeo, quien fue asesinado mediante un tiro en la nuca. En enero de 2017, la familia del teniente coronel Ramón Romeo, asesinado por ETA en 1981, presentó una demanda contra Bélgica ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), denunciando que éste país

---

<sup>1362</sup> En 1998, Ahmed Agiza fue enjuiciado *in absentia* por un tribunal egipcio, siendo hallado culpable de pertenecer a un grupo terrorista y condenado a 25 años de prisión. Su petición de asilo a Suecia se produjo cuando se encontraba en tránsito en Estocolmo. En diciembre de 2001, Agiza fue expulsado de Suecia y enviado a Egipto a bordo de una aeronave estadounidense. En su defensa, el gobierno sueco alegó que había obtenido garantías diplomáticas de Egipto de que el sospechoso no recibiría la pena de muerte ni sería sometido a tortura, estableciéndose asimismo un mecanismo de vigilancia. A pesar de ello, Agiza fue sometido a torturas y malos tratos. En su decisión, el CAT concluyó que la expulsión vulneró el artículo 3 de la Convención, en vista de que «La obtención de garantías diplomáticas, que por otra parte no proporcionaban ningún mecanismo para su cumplimiento, no bastaba para protegerle contra este riesgo manifiesto». Comité contra la Tortura, *Agiza contra Suecia* (24 de mayo de 2005) Doc. CAT/C/34/D/233/2003.

<sup>1363</sup> El asunto trae causa en una demanda interpuesta por Nassim Saadi, un nacional tunecino residente en Milán, quien argumentó que su deportación a Túnez, donde había sido condenado a veinte años de prisión *in absentia* en 2005, lo exponería a un claro riesgo de ser tratado de forma contraria al artículo 3 de la Convención —en virtud del cual «nadie podrá ser sometido a torturas ni a penas o tratos inhumanos ni degradantes». Tanto Italia, el Estado demandado, como el Reino Unido (tercero interviniente en el procedimiento), solicitaron la reinterpretación de la obligación de no devolución derivada de la aplicación de este artículo en el contexto del terrorismo, sosteniendo que, en tales casos, podrá ponderarse el riesgo de tortura con el riesgo que el individuo en cuestión suponga para la seguridad nacional del Estado. El interés del Reino Unido causa en un procedimiento anterior, *Chahal contra el Reino Unido* (Sentencia de 15 de noviembre de 1996), en el que el TEDH condenó a este país por repatriar a un simpatizante del separatismo Sikh a India, pese al riesgo de que éste fuera torturado, vulnerando por tanto la prohibición absoluta consagrada en el artículo 3 de la Convención. Con su intervención en el asunto de Saadi, el gobierno británico pretendía que el Tribunal rectificase su jurisprudencia admitiendo la posibilidad de valorar los riesgos en juego. Sin embargo, el TEDH concluyó que el artículo 3 de la Convención de Roma encarna uno de los valores fundamentales de las sociedades democráticas, y constituye una obligación que no es susceptible de derogación o excepción alguna en los términos del artículo 15 de la misma Convención, incluso en los casos de emergencia pública que pongan en peligro la vida de la nación. TEDH, Gran Sala, *Saadi contra Italia*, Demanda 37201/06, Sentencia de 28 de febrero de 2008, párr. 127. Para un análisis más detallado del fallo: CONDE PÉREZ, E. «TEDH —Sentencia de 28.02.2008, Saadi c. Italia, 37201/06— artículo 3 CEDH— prohibición de torturas y penas o tratos inhumanos o degradantes— terrorismo v. tortura» (2009) 32 *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 275-290.

<sup>1364</sup> «Bélgica explica a Estrasburgo por qué no extraditó a la etarra Jáuregui» *Eldiario.es* (16 de junio de 2017), disponible en [www.eldiario.es/politica/Belgica-explica-Estrasburgo-extradito-Jauregui\\_0\\_655134996.html](http://www.eldiario.es/politica/Belgica-explica-Estrasburgo-extradito-Jauregui_0_655134996.html).

no hubiera extraditado a Jáuregui, pese a las tres solicitudes dictadas por la Audiencia Nacional en 2004, 2005 y 2015. Se trata de la primera y única vez desde la entrega en vigor de la Euro-orden que un país de la Unión rechaza la petición de otro Estado miembro alegando dudas respecto al respeto a los derechos humanos, alejándose del principio de «confianza mutua»<sup>1365</sup>. En un nuevo esfuerzo por conseguir que los delitos de terrorismo no queden impunes, en el mes de octubre de 2018, la Audiencia Nacional española libró tres nuevas órdenes de investigación a Bélgica para que este país tome declaración a Jáuregui<sup>1366</sup>.

En tercer y último lugar, algunos Estados se niegan a conceder extradiciones a países en los que se podría aplicar la pena de muerte<sup>1367</sup>.

D. Condiciones o limitaciones relativas al procedimiento: principios de trato equitativo y *non bis in ídem*, prescripción, amnistía e indulto

La Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, de 1973, y los instrumentos universales contra el terrorismo aprobados posteriormente, exigen de forma expresa que toda persona detenida o procesada en virtud de los mismos goce de las garantías de un «trato equitativo»<sup>1368</sup>. Los convenios, convenciones y protocolos aprobados a partir de 1997 especifican, a su vez, que esta garantía incluye «el goce de todos los derechos y garantías de conformidad con la legislación del Estado en cuyo territorio se encuentre y con las disposiciones pertinentes del Derecho internacional, incluido el *Derecho internacional en materia de derechos humanos*»<sup>1369</sup>. A consecuencia de lo anterior, el Estado requerido deberá denegar la extradición cuando estime que

---

<sup>1365</sup> NAVARRO, B. «Natividad Jáuregui, la etarra intocable» *La Vanguardia* (28 de mayo de 2017), disponible en: [www.lavanguardia.com/politica/20170528/422988436984/natividad-jauregui-etarra-intocable.html](http://www.lavanguardia.com/politica/20170528/422988436984/natividad-jauregui-etarra-intocable.html).

<sup>1366</sup> «La Audiencia Nacional pide a Bélgica que interroge a la etarra Natividad Jáuregui por tres crímenes pendientes» *Europa Press* (19 de noviembre de 2018), disponible en: [www.europapress.es/nacional/noticia-audiencia-nacional-pide-belgica-interroga-etarra-natividad-jauregui-tres-crimenes-pendientes-20181119133304.html](http://www.europapress.es/nacional/noticia-audiencia-nacional-pide-belgica-interroga-etarra-natividad-jauregui-tres-crimenes-pendientes-20181119133304.html).

<sup>1367</sup> Particularmente aquellos Estados que son parte en el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto internacional de derechos civiles y políticos, cuyo objetivo es la abolición de la pena de muerte, así como en los Estados parte en instrumentos regionales de derechos humanos que persiguen este objetivo. ONUDD, *La cooperación internacional...*, *op. cit.*, pp. 65-66.

<sup>1368</sup> Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, *op. cit.*, artículo 4.

<sup>1369</sup> Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, *op. cit.*, artículo 14 [el énfasis es nuestro].

esta puede exponer al presunto terrorista a un trato considerado injusto en el Estado requirente.

Entre las disposiciones relevantes de DIDH en la materia, conviene destacar, por su particular trascendencia, el artículo 14 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos, que consagra una serie de derechos y garantías procesales que deberán respetárseles a las personas acusadas de haber cometido delitos penales —inclusive delitos relacionados con actividades terroristas—, entre ellas: la igualdad de todas las personas ante los tribunales; el derecho de toda persona acusada de un delito a que se presuma su inocencia; el derecho a una audiencia con las debidas garantías procesales; el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable; el derecho a ser juzgado por un tribunal competente, independiente e imparcial; y el derecho a la revisión de la condena y sentencia por un tribunal o corte superior de conformidad con la legislación internacional de derechos humanos<sup>1370</sup>. Por otro lado, los Estados que no permiten los juicios *in absentia* podrán oponerse a la extradición sobre la base de la noción de juicio justo<sup>1371</sup>.

En el contexto de la lucha contra el terrorismo, son muchos los países que han llevado a cabo actividades que infringen las normas básicas del derecho a un juicio imparcial, mientras que en otros se han aplicado medidas contra el terrorismo que limitan el acceso a los procedimientos judiciales. Por ejemplo, el *Equipo Especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo* de las Naciones Unidas ha denunciado como algunos Estados: «han extendido la duración máxima de la prisión preventiva sin presentación de cargos; limitado la posibilidad de revisar la legalidad de la detención; ampliado el tipo de pruebas que pueden no ponerse en conocimiento de la defensa; adoptado medidas que repercuten directamente en la presunción de inocencia; utilizado pruebas como confesiones obtenidas mediante presiones físicas o psicológicas indebidas, inclusive torturas o malos tratos; recurrido de manera generalizada a testigos anónimos o hecho extremadamente difícil la prestación de asistencia letrada»<sup>1372</sup>. Paralelamente, varios países han establecido salas especializadas en

---

<sup>1370</sup> Pacto internacional de derechos civiles y políticos, *op. cit.*, artículo 14. Para un análisis más detallado de estos derechos y garantías, véase: Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «Observación general No. 32. artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia» (23 de agosto de 2007) Doc. CCPR/C/GC/32.

<sup>1371</sup> Como el TEDH tuvo oportunidad de establecer en el caso *Colozza contra Italia*, el hecho de ser juzgado *in absentia* es contrario al derecho a un proceso equitativo consagrado en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. TEDH, *Colozza contra Italia*, Sentencia de 12 de febrero de 1985.

<sup>1372</sup> Naciones Unidas, «Equipo Especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo: el derecho a un juicio imparcial», disponible en: [www.un.org/es/terrorism/ctitf/proj\\_righttotrial.shtml](http://www.un.org/es/terrorism/ctitf/proj_righttotrial.shtml).

los tribunales ordinarios o creado tribunales especiales para ocuparse de los casos relacionados con el terrorismo, en ocasiones de manera incompatible con las normas de derechos humanos, sin ofrecerles a los acusados garantías suficientes<sup>1373</sup>.

Finalmente, la mayoría de tratados y leyes nacionales disponen que deberá denegarse la extradición de toda persona que haya sido absuelta o condenada por los mismos hechos mediante sentencia firme en la jurisdicción del Estado requerido (*non bis in ídem*)<sup>1374</sup>; y también cuando exista un obstáculo sustantivo a la extradición, como sucede en los supuestos de prescripción, amnistía o indulto<sup>1375</sup>.

El análisis precedente nos permite observar cómo las diversas excepciones, condiciones o limitaciones que restringen la extradición hacen que esta figura no pueda, por sí sola, servir de panacea para combatir la impunidad de los delitos transnacionales. En este contexto, la efectiva aplicación de la segunda vertiente del mecanismo *aut dedere aut judicare*, esto es, de la obligación de juzgar, puede contribuir significativamente a colmar las lagunas de impunidad que sigan existiendo.

#### 4.3.2 La obligación de juzgar a los presuntos terroristas

En aquellos casos en los que, por la razón que sea, no proceda o no esté disponible la extradición, los convenios universales contra el terrorismo imponen a los Estados parte la obligación de «someter el caso a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento». En lo que sigue, profundizaremos en la naturaleza jurídica, el contenido y el alcance de la obligación *aut judicare*, tratando de establecer cuándo se entiende que la misma ha sido satisfecha, y abordando, asimismo, algunos de los principales desafíos que plantea el enjuiciamiento de los delitos transnacionales en el Estado de detención.

---

<sup>1373</sup> *Ibid.* El Comité de Derechos Humanos dejado patente, en repetidas ocasiones, su preocupación por el enjuiciamiento de personas acusadas de cometer delitos relacionados con el terrorismo por tribunales militares y otros tribunales especiales, reafirmando el carácter de fuero funcional de la jurisdicción penal militar, al prescribir que el ámbito de competencia de los tribunales castrenses debe estar limitado a los delitos estrictamente militares y cometidos por personal militar. Así, ha considerado que «los tribunales militares no deberían estar habilitados para juzgar de los asuntos que no sean constitutivos de infracciones cometidas por miembros de las fuerzas armadas en el ejercicio de sus funciones». Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «Observaciones y recomendaciones: Egipto» (9 de agosto de 1993) Doc. CCPR/C/79/Add.23, párr. 9.

<sup>1374</sup> ONUDD, *La cooperación internacional...*, *op. cit.*, p. 70.

<sup>1375</sup> *Ibid.*, p. 71.

Mientras que el contenido y alcance de las obligaciones que se derivan de la expresión *extraditar* parece adecuadamente definido en los tratados que incorporan el principio *aut dedere aut judicare* y en la práctica de los Estados, las implicaciones de la noción *juzgar* resultan mucho más ambiguas<sup>1376</sup>. Esta vaguedad obedece a la amplia diversidad de tradiciones y sistemas jurídicos existentes en el mundo: en virtud del principio de soberanía, cada Estado conserva la potestad de determinar los cauces o procedimientos para la realización de su *ius puniendi* y los órganos encargados de participar en la investigación y el enjuiciamiento de los delitos.

El mencionado fallo la CIJ en el asunto de la obligación de extraditar y juzgar que enfrentó a Bélgica y Senegal, en conjunción con la profusa labor desarrollada en el seno de las Naciones Unidas, particularmente a través de la CDI<sup>1377</sup> y de la *Oficina contra la Droga y el Delito* (ONUDD), y algunas contribuciones doctrinales, permiten determinar la existencia de tres obligaciones diferenciadas dentro del concepto de *juzgar*: la obligación de investigar, la obligación de «*traduire en justice*» y la obligación de juzgar propiamente dicha.

#### A. Las obligaciones de investigar, *traduire en justice* y juzgar

Como punto de partida, es importante entender que la obligación *aut judicare* no implica un compromiso de recorrer todas las fases del procedimiento judicial —apertura, investigación, juicio oral y sentencia— para toda persona sospechosa de haber cometido un delito sujeto a la «fórmula de La Haya»<sup>1378</sup>, como parece sugerir el tenor literal. Es por esto por lo que Bassiouni y Wise califican el uso de la expresión *judicare* —que se traduce como «enjuiciar» o «juzgar»— como un solecismo, en tanto sugiere un compromiso de que el acto

---

<sup>1376</sup> PANOV, *op. cit.*, p. 43.

<sup>1377</sup> Que culminó con el ya referido Informe Final sobre la obligación de extraditar o juzgar (*aut dedere aut judicare*), aprobado el 7 de agosto de 2014.

<sup>1378</sup> GUILLAUME, *op. cit.*, pp. 354 y 368; SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, pp. 278 y ss.; SUÁREZ BOHÓRQUEZ, C. R. «La obligación de extraditar o juzgar en el marco de la cooperación internacional en la lucha contra el crimen: origen, desarrollo y limitaciones» (Tesis Doctoral, Pontificia Universidad Javeriana, 2013) pp. 41 y ss.; CIJ, *Causa relativa a cuestiones referentes a la obligación de juzgar o extraditar (Bélgica contra Senegal)*, *op. cit.*; ONUDD, *Guía legislativa...*, *op. cit.*, p. 66; *Id.*, *Guía para la incorporación e implementación legislativa de los instrumentos universales de antiterrorismo* (Naciones Unidas: Nueva York, 2006) párr. 353.

sea objeto de acción judicial<sup>1379</sup>. Reproduciendo las conclusiones de la ONUDD: «Empero, la obligación de juzgar no significa que es preciso llevar ante los tribunales aquella alegación que, tras la investigación, se demuestre infundada. El derecho constitucional, las reglas de fondo y las reglas procesales del país de que se trate determinarán en qué medida debe proseguir el enjuiciamiento, pero los instrumentos universales obligan a los Estados parte a poner en marcha la acción pública como si se tratara de una infracción grave contemplada en el derecho interno»<sup>1380</sup>. Podemos afirmar, entonces, que la obligación de juzgar es una obligación de medios y no de resultado<sup>1381</sup>.

La obligación de proceder a una investigación preliminar de los hechos, consagrada en los tratados universales de lucha contra el terrorismo, constituye una fase esencial del proceso de lucha contra la impunidad. Por lo general, esta obligación está destinada a esclarecer las sospechas que pesan sobre las personas de haber cometido ciertas infracciones, a través de la comprobación de los hechos pertinentes<sup>1382</sup>. En otras palabras, la investigación preliminar busca «el establecimiento de las situaciones de modo, tiempo y lugar de los hechos y la identificación de los autores de tales actos, que permitirán a los Estados verdaderamente ejercer su competencia sobre los crímenes a reprimir»<sup>1383</sup>.

Según estableció la CIJ en el asunto *Bélgica contra Senegal*, la obligación de investigar se activa en cuanto las autoridades tengan motivos para sospechar que una persona que se encuentra en su territorio puede ser responsable de los delitos sujetos al principio *aut dedere aut judicare*<sup>1384</sup>. Por lo demás, la

---

<sup>1379</sup> BASSIOUNI y WISE, *op. cit.*, p. 5. En la misma línea, MAZANDARAN mantiene: «The nature of this obligation and the usual reference to an ‘obligation to prosecute’ is misleading. The obligation is much less demanding than the moniker suggests. It requires not that the accused be tried, much less punished, for an alleged terrorist act, but that the case should merely be submitted to the appropriate national prosecuting authorities». MAZANDARAN, *op. cit.*, p. 524 [el énfasis es nuestro].

<sup>1380</sup> ONUDD, *Guía para la incorporación...*, *op. cit.*, párr. 353.

<sup>1381</sup> PANOV, *op. cit.*, p. 40.

<sup>1382</sup> CIJ, *Causa relativa a cuestiones referentes a la obligación de juzgar o extraditar (Bélgica contra Senegal)*, *op. cit.*, párr. 83, 85 y 86; CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones», *op. cit.*, Doc. A/69/10, párr. 20.

<sup>1383</sup> SUÁREZ BOHÓRQUEZ, *op. cit.*, p. 43; CIJ, *Causa relativa a cuestiones referentes a la obligación de juzgar o extraditar (Bélgica contra Senegal)*, *op. cit.* párr. 85.

<sup>1384</sup> CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones», *op. cit.*, Doc. A/69/10, párr. 20. El mero interrogatorio del sospechoso con objeto de comprobar su identidad e informarle de las acusaciones que se le imputan no puede considerarse cumplimiento de la obligación de proceder a una investigación preliminar. CIJ, *Causa relativa a cuestiones referentes a la obligación de juzgar o extraditar (Bélgica contra Senegal)*, *op. cit.*, párr. 85.



investigación deberá iniciarse con carácter inmediato<sup>1385</sup> y ser practicada por las autoridades que tienen encomendada la instrucción del sumario y la reunión de los hechos y elementos de prueba<sup>1386</sup>. Solo cuando el material probatorio obtenido en la investigaciones preliminares sea suficiente, podrá la acción penal ser entablada debidamente<sup>1387</sup>.

En segundo lugar, con carácter previo al estudio de la obligación de juzgar propiamente dicha, debe recordarse que el Estado del territorio donde se encuentre el presunto delincuente tiene la obligación de «*traduire en justice*»<sup>1388</sup>, esto es, de asegurar la comparecencia de éste ante las autoridades judiciales a los efectos de su enjuiciamiento o extradición<sup>1389</sup>. Como vimos en el capítulo 3, los instrumentos universales contra el terrorismo contienen disposiciones encaminadas a garantizar la comparecencia o la detención del autor o presunto autor del delito. En todo caso, la detención deberá aplicarse de manera que se respeten los derechos de la persona y los prisioneros deberán ser tratados con respeto y humanidad<sup>1390</sup>. La obligación de «*traduire en justice*» comprende, asimismo, el deber del Estado que detenga de notificar inmediatamente tal detención y las circunstancias que la justifiquen a los Estados parte que hayan establecido su jurisdicción.

Por último, la obligación de juzgar *per se* es realmente una obligación de someter sin demora indebida el asunto a las autoridades competentes a efectos de iniciar las actuaciones penales, según el procedimiento previsto en la

---

<sup>1385</sup> Este punto se alcanza, a más tardar, cuando se presenta la primera denuncia contra esa persona, en cuyo momento la comprobación de los hechos se hace imperativa. CIJ, *Causa relativa a cuestiones referentes a la obligación de juzgar o extraditar (Bélgica contra Senegal)*, op. cit., párr. 86 y 88; CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones», op. cit., Doc. A/69/10, párr. 20.

<sup>1386</sup> Esto es, por las autoridades del Estado en que se cometió el presunto delito o las de cualquier otro Estado en que se hayan presentado denuncias relacionadas. A fin de cumplir su obligación de investigar, el Estado en cuyo territorio se halle el sospechoso deberá solicitar la cooperación de las autoridades de los Estados mencionados. CIJ, *Causa relativa a cuestiones referentes a la obligación de juzgar o extraditar (Bélgica contra Senegal)*, op. cit., párr. 83; CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones», op. cit., Doc. A/69/10, párr. 20.

<sup>1387</sup> CIJ, *Causa relativa a cuestiones referentes a la obligación de juzgar o extraditar (Bélgica contra Senegal)*, op. cit., párr. 90.

<sup>1388</sup> SUÁREZ BOHÓRQUEZ, op. cit., pp. 44-45.

<sup>1389</sup> ONUDD, *Guía legislativa...*, op. cit.; *Id.*, *Guía para la incorporación...*, op. cit.; *Id.* *Manual para la cooperación internacional en asuntos penales contra el terrorismo* (Naciones Unidas, Nueva York: 2009).

<sup>1390</sup> ONUDD, *Manual para la cooperación...*, op. cit., p. 39.

legislación de ese Estado, sin excepción alguna<sup>1391</sup> y con independencia de que el delito haya sido o no cometido en su territorio<sup>1392</sup>. Para dar cumplimiento a esta obligación, las actuaciones deberán emprenderse en el menor tiempo posible, sin una demora excesiva e injustificada <sup>1393</sup>. Sin embargo, como hemos adelantado, la obligación de juzgar no implica un compromiso de iniciar las actuaciones: la idea es que las autoridades competentes determinen, a la luz de los elementos de prueba recogidos en las investigaciones preliminares, si el enjuiciamiento es o no necesario<sup>1394</sup>. En base a ello, Guillaume mantiene que, en su configuración actual, el principio inserto en los convenios internacionales contra el terrorismo se asemeja más bien a un «*aut dedere aut prosequi*»<sup>1395</sup>.

Como han denunciado algunos teóricos, la discrecionalidad de las «autoridades competentes» para decidir sobre el enjuiciamiento hace que la efectividad del mecanismo se supedita, en buena medida, a la *integridad* del sistema jurídico del Estado que practique la detención. Reproduciendo las palabras de Mazandaran: «The lack of this attribute (integrity) in a large number of domestic legal systems (especially with respect to the prosecution of terrorists) has not only put into question the fairness of such trials, *but has also been a deterrent to extradition*»<sup>1396</sup>.

---

<sup>1391</sup> Según la UNODC, la expresión «sin excepción alguna» puede interpretarse de diferentes formas en el contexto de los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo: «Una de ellas es que los términos empleados eliminan la excepción tradicional de orden público a la cooperación internacional. Con arreglo a esa excepción, un Estado no estaría obligado a prestar su cooperación en un asunto que pudiera poner en peligro su tranquilidad interna al causar alteraciones al orden público o afectar a la moral pública. En el contexto del terrorismo, sería el caso de un Estado requerido que se negara a cooperar por temor a que un grupo terrorista tomara represalias en contra de sus nacionales o sus intereses si concediera la extradición. Del mismo modo, la redacción utilizada parece rechazar implícitamente la excepción del delito político». ONUDD, *El marco jurídico universal...*, *op. cit.*, p. 66.

<sup>1392</sup> Véanse, por ejemplo: Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, *op. cit.*, artículo 7; Convención internacional contra la toma de rehenes, *op. cit.*, artículo 8.1; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, *op. cit.*, artículo 10; Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, *op. cit.*, artículo 8.1; Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, *op. cit.*, artículo 10.1.

<sup>1393</sup> En particular una vez se haya presentado la primera denuncia contra el sospechoso. CIJ, *Causa relativa a cuestiones referentes a la obligación de juzgar o extraditar (Bélgica contra Senegal)*, *op. cit.*, párr. 115 y 117; CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones», *op. cit.*, Doc. A/69/10, párr. 21.

<sup>1394</sup> MITCHELL, *op. cit.*, p. 67; HAMEED, *op. cit.*, p. 209; CIJ, *Causa relativa a cuestiones referentes a la obligación de juzgar o extraditar (Bélgica contra Senegal)*, *op. cit.*, párr. 90; CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones», *op. cit.*, Doc. A/69/10, párr. 21.

<sup>1395</sup> Reproduciendo las palabras exactas del ex Presidente de la CIJ: «the true option which is open to states is necessarily *aut dedere aut prosequi*». GUILLAUME, *op. cit.*, pp. 371.

<sup>1396</sup> MAZANDARAN, *op. cit.*, p. 522 [el énfasis es nuestro].

Algunos convenios de lucha contra el terrorismo han tratado de limitar este margen de discrecionalidad exigiendo a los Estados que decidan o no iniciar las actuaciones «en las mismas condiciones que las aplicables a cualquier otro delito de naturaleza grave de acuerdo con el derecho de tal Estado»<sup>1397</sup>. Sin embargo, no se especifica si esta disposición se refiere solo a la decisión de iniciar las actuaciones o si abarca, además, otras cuestiones procesales relativas a la acusación y la pena solicitada<sup>1398</sup>. En todo caso, si el Estado del *iudex apprehensionis* no posee un sistema judicial creíble e independiente, en un terreno tan políticamente rentable como la lucha contra el terrorismo, las posibilidades de injerencia gubernamental en el proceso serán elevadas<sup>1399</sup>.

En vista de todo lo anterior, valorar cuándo un Estado ha dado cumplimiento a la obligación de juzgar incorporada en los convenios universales contra el terrorismo no resulta una tarea sencilla. Panov sugiere que el test de la «falta de voluntad», dimanante del principio de complementariedad que rige la actuación de la CPI, puede servir de orientación en esta labor<sup>1400</sup>. En virtud del principio de complementariedad, consagrado en el artículo 17.1 del Estatuto de Roma, la Corte únicamente podrá ejercitar su jurisdicción si: el asunto de que se

---

<sup>1397</sup> Véanse, por ejemplo: Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, *op. cit.*, artículo 7; Convención internacional contra la toma de rehenes, *op. cit.*, artículo 8.1; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, *op. cit.*, artículo 10; Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, *op. cit.*, artículo 8.1; Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, *op. cit.*, artículo 10.1. En este sentido: CIJ, *Causa relativa a cuestiones referentes a la obligación de juzgar o extraditar (Bélgica contra Senegal)*, *op. cit.*, párr. 90 y 96; CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones», *op. cit.*, Doc. A/69/10, párr. 21.

<sup>1398</sup> MAZANDARAN, *op. cit.*, p. 522.

<sup>1399</sup> MURPHY, J. F. *Punishing international terrorists: The legal framework for policy initiatives* (Rowman & Allanheld: Totowa, NJ, 1985) p. 10. Las consideraciones políticas pueden interferir en el adecuado funcionamiento del mecanismo, incluso, cuando el Estado de detención es un país con un sistema judicial generalmente considerado fiable, como ilustra el caso de Roger Holder y Katherine Kerkow. EVANS, «The apprehension and prosecution...», *op. cit.*, p. 505. El 3 de junio de 1972, Holder, veterano de Vietnam, y Kerkow, secuestraron el vuelo 701 de Western Airlines que viaja de Los Ángeles a Seattle, en protesta contra el referido conflicto. La pareja afirmó que portaba una bomba, aunque la realidad es que iban desarmados y nadie resultó herido en el incidente. Después de recibir un rescate de \$ 500.000 y permitir que los 97 pasajeros descendieran del avión en San Francisco, Holder y Kerkow volaron hasta Argelia, donde solicitaron asilo político. Fue el secuestro aéreo más largo de la historia de Estados Unidos. El 25 de enero de 1975 los dos secuestradores fueron detenidos en París por la policía francesa. Tras conseguir que la solicitud de extradición de Estados Unidos fuera rechazada, Holder y Kerkow fueron juzgados en Francia, donde únicamente fueron acusados del delito menor de falsificación de pasaporte y condenados, conjuntamente, a seis meses y medio de prisión y al pago de una multa de 1.800 francos. Evidentemente, el resultado hubiese sido muy diferente si los sospechosos hubieran sido extraditados y juzgados en Estados Unidos. GARNER, D. «Bonnie and Clyde, the aerial versión» *The New York Times* (13 de junio de 2013), disponible en: [www.nytimes.com/2013/06/14/books/the-skies-belong-to-us-relates-a-1972-hijacking.html](http://www.nytimes.com/2013/06/14/books/the-skies-belong-to-us-relates-a-1972-hijacking.html).

<sup>1400</sup> PANOVA, *op. cit.*, pp. 43 y ss.

trate reviste la gravedad suficiente<sup>1401</sup>, y las autoridades nacionales están inactivas, *tienen falta de disposición* o tienen falta de capacidad<sup>1402</sup>. La segunda parte de este test ofrece algunos elementos estables para auditar el acatamiento de las obligaciones de investigar y enjuiciar por las jurisdicciones nacionales. Aunque la «falta de voluntad» no se encuentra definida en el Estatuto, el artículo 17.2 especifica los criterios que deben ser considerados a la hora de valorarla, a saber: el propósito de sustraer de la responsabilidad penal<sup>1403</sup>, la demora injustificada<sup>1404</sup> y la falta de independencia o imparcialidad<sup>1405</sup>. Comparando estos criterios, se puede concluir que la mala fe del Estado se encuentra en el centro del test de la ‘falta de voluntad’. Reproduciendo las palabras de Ambos: «El punto crucial está en si los procedimientos no son ‘genuinos’ (...) es decir, si la desviación de un procedimiento genuino es tal que debe ser considerado como una expresión de mala fe del Estado y, por tanto, realizado sin voluntad. En consecuencia, el test (...) gira en torno a la calidad de los procedimientos, su seriedad y buena fe con miras a conducir a la persona

---

<sup>1401</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998 (última modificación de 2010), artículo 17.1 d). Para un examen integral de este principio, véanse, por ejemplo: RAZESBERGER, F. *The ICC. The principle of complementarity* (Peter Lang: Frankfurt, 2006); STIGEN, J. *The relationship between the International Criminal Court and national jurisdictions* (Martinus Nijhoff: Leiden, 2008); EL ZEIDY, M. *The principle of complementarity in international criminal law: origin, development and practice* (Brill Nijhoff: Leiden, 2008); AMBOS, K. «El test de complementariedad de la Corte Penal Internacional (artículo 17 Estatuto de Roma)» (2010) 2 *Índret: Revista para el Análisis del Derecho* 1-47; OLÁSULO ALONSO, H. «El principio de complementariedad y las estrategias de actuación de la Corte Penal Internacional en la fase de examen preliminar» (2012) 24 (2) *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 1-45.

<sup>1402</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 17.1 a), b) y c).

<sup>1403</sup> *Ibid.*, artículo 17.2. El término «propósito» ha sido interpretado en el sentido de sugerir una interpretación subjetiva, «una intención, objetivo o deseo específico del Estado» de proteger al individuo, una expresión de *mala fe* del respectivo Estado respecto de la intención de llevar al responsable ante la justicia. Los indicios de esta intencionalidad pueden estar constituidos, por ejemplo, por evadir normas legales del procedimiento a través del nombramiento de un investigador especial políticamente cercano al acusado, la remisión del caso a un tribunal secreto o especial (militar), asignación insuficiente de recursos o la falta de apoyo y cooperación para los investigadores. AMBOS «El test de complementariedad...», *op. cit.*, pp. 27-28; EL ZEIDY, *op. cit.*, p. 316.

<sup>1404</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 17.2. La demora «injustificada» constituye un parámetro menos exigente del Estado que la demora «indebida» articulada en algunos convenios universales contra el terrorismo. Como es Estatuto no define el concepto, se puede recurrir a las reglas del debido proceso de los instrumentos sobre derechos humanos, tomando en cuenta la complejidad del caso, la conducta de las partes y la duración (comparativa) de los procesos penales en el Estado respectivo. AMBOS «El test de complementariedad...», *op. cit.*, p. 29; EL ZEIDY, *op. cit.*, p. 316; STIGEN, *op. cit.*, p. 289.

<sup>1405</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 17.2. Los conceptos de independencia e imparcialidad pueden definirse tomando como fuente la jurisprudencia del TEDH y el TPIY. En síntesis, la independencia se refiere a la influencia externa de los tribunales y procedimientos, mientras que la imparcialidad se refiere a la posible parcialidad del personal del tribunal. AMBOS «El test de complementariedad...», *op. cit.*, pp. 29-30; RAZESBERGER, *op. cit.*, p. 46.

ante la justicia, no se trata de realizar juicios morales sobre el sistema nacional de justicia en cuestión»<sup>1406</sup>.

## B. Desafíos inherentes a la efectiva aplicación de la obligación de juzgar

En opinión de Plachta, para incrementar la solidez y eficacia del mecanismo *aut dedere aut judicare*, es preciso que el enjuiciamiento en el Estado de detención se eleve a una categoría más proactiva en el marco del DPI, en lugar de permanecer como un último recurso para los supuestos en que se deniegue o no esté disponible la extradición<sup>1407</sup>. Por lo general, el enjuiciamiento en el Estado de detención plantea una serie de desafíos, entre los que destacan, de una parte, la falta de jurisdicción extraterritorial para perseguir los delitos cometidos por extranjeros fuera del territorio nacional y, de otra, la desconfianza en torno a la credibilidad o integridad del esta opción como alternativa a la extradición<sup>1408</sup>.

En relación al primero de ellos, recordemos que cada Estado es libre de determinar los límites de su competencia legislativa y judicial penal. Tal y como vimos en el capítulo 3, los convenios universales de lucha contra el terrorismo establecen normas precisas que permiten a los tribunales nacionales tomar conocimiento de las bases para el establecimiento de su jurisdicción, a fin de hacer comparecer ante la justicia a los perpetradores de los actos regulados<sup>1409</sup>.

---

<sup>1406</sup> AMBOS «El test de complementariedad...», *op. cit.*, p. 32.

<sup>1407</sup> Según explica el autor: «Under the aegis of this maxim, prosecution and trial in the requested state would be elevated to a more pro-active status in international criminal law, instead of being a last resort for cases where extradition is refused on the grounds of nationality of the fugitive offender. At present, the prevailing view holds that extradition, or some variant thereof, is the exclusive way of bringing fugitive offenders to justice. If it is accepted that the principal aim must be to prosecute the fugitive and that international public order requires international cooperation and mutual assistance, then a more positive acceptance of trial in the extraditee's home country is necessary». PLACHTA, «Aut dedere aut judicare...», *op. cit.*, p. 332.

<sup>1408</sup> HAMEED, *op. cit.*, pp. 222 y ss.

<sup>1409</sup> Véase: Capítulo 3, Epígrafe 3.3: Los convenios, convenciones y protocolos universales para la represión del terrorismo: contenido y aplicabilidad a los casos de estudio. ONUDD, *Manual para la cooperación...*, *op. cit.*, p. 32.

La jurisdicción territorial<sup>1410</sup> y la jurisdicción en virtud del principio *aut dedere aut judicare* serán, en todo caso, obligatorias; mientras que la jurisdicción personal<sup>1411</sup> y la jurisdicción vinculada a la naturaleza del delito<sup>1412</sup> podrán ser obligatorias o facultativas en función del instrumento de que se trate. A su vez, los Estados son libre de establecer su jurisdicción penal en virtud de cualquier otro título de competencia previsto en su Derecho interno.

La efectiva aplicación de la obligación juzgar inserta en la fórmula del Convenio de la Haya depende, en este sentido, de un elemento *jurisdiccional*. En teoría, todo Estado parte en los instrumentos universales debería quedar obligado a ejercer su competencia penal cuando el presunto autor del delito se encuentre en su territorio y no lo extradite a un Estado competente<sup>1413</sup>. La mera

---

<sup>1410</sup> La territorialidad es una base de jurisdicción obligatoria prevista en todos los tratados universales en materia de terrorismo en que se establecen delitos. En virtud de este principio, un Estado tiene jurisdicción en todos los casos de delitos cometidos en su territorio nacional — que comprende no solo la tierra firme, sino también los espacios marítimo y aéreo ligados a ella—, cualquiera que sea la nacionalidad del autor o la víctima. Además, la ley nacional es aplicable a los delitos cometidos a bordo o contra buques y aeronaves de pabellón nacional, sea cual fuera el lugar en que se encuentran. La noción de acto constitutivo puede entenderse en sentido amplio y abarcar los actos preparatorios o las condiciones previas a la comisión de un delito. Véanse: ONUDD, *Manual para la cooperación...*, op. cit., p. 34-35; *Id.*, *Guía para la incorporación...*, op. cit., párr. 368 y ss; *Id.*, *Guía legislativa del régimen jurídico universal contra el terrorismo* (Naciones Unidas: Nueva York: 2008) pp. 37-38.

<sup>1411</sup> En este caso, la base de jurisdicción está vinculada a la nacionalidad del autor (jurisdicción personal activa) o de la víctima (jurisdicción personal pasiva) de los hechos delictivos. La Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, de 1973, fue el primero de los instrumentos universales que introdujo la regla según la cual todo Estado parte debe establecer su jurisdicción respecto de todo presunto delincuente que sea nacional del Estado. Todos los acuerdos posteriores en que se establecen delitos exigen que se establezca la jurisdicción sobre los nacionales, excepto el Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional. La jurisdicción fundada en la nacionalidad del rehén se estableció en la Convención internacional contra la toma de rehenes como criterio de jurisdicción opcional. El carácter opcional de este criterio se mantuvo en el Convenio SUA y su Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas, el Convenio para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, el Convenio para la represión de la financiación del terrorismo y el Convenio para la represión de los actos de terrorismo nuclear. Véanse: ONUDD, *Manual para la cooperación...*, op. cit., pp. 35-36; *Id.*, *Guía para la incorporación...*, op. cit., párr. 380 y ss.; *Id.*, *Guía legislativa...*, op. cit., p. 39.

<sup>1412</sup> Esta base de jurisdicción trae causa en la naturaleza del delito. En efecto, un delito de terrorismo cometido en el extranjero puede afectar a los intereses fundamentales de otro Estado o a intereses pacíficos, lo que puede justificar el establecimiento de jurisdicción por ese Estado. La Convención internacional contra la toma de rehenes, obliga a todos los Estados parte a establecer su jurisdicción respecto del delito cometido para obligar al Estado a realizar o abstenerse de un acto. La Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, el Convenio SUA y su Protocolo sobre las plataformas fijas, el Convenio para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, el Convenio para la represión de la financiación del terrorismo y el Convenio para la represión de los actos de terrorismo nuclear mencionan esta circunstancia entre las bases discrecionales que puede invocar un Estado para establecer su jurisdicción. Véanse: ONUDD, *Manual para la cooperación...*, op. cit., pp. 36-37; *Id.*, *Guía para la incorporación...*, op. cit., párr. 385 y ss.; *Id.*, *Guía legislativa...*, op. cit., p. 39.

<sup>1413</sup> ONUDD, *Guía para la incorporación...*, op. cit., párr. 367.

presencia de una persona identificada como culpable o sospechosa de haber cometido uno de los actos de terrorismo señalados en el territorio de un Estado parte constituye causa para establecer la jurisdicción basada en la regla *aut dedere aut judicare*<sup>1414</sup>. Como corolario de este principio, es preciso que los Estados declaren la jurisdicción universal para perseguir aquellos actos de terrorismo que tengan lugar en el extranjero y no guarden relación con sus ciudadanos o sus intereses<sup>1415</sup>.

Sin embargo, como venimos advirtiendo, los Estados parte gozan de amplia discrecionalidad a la hora de definir y aplicar las bases jurisdiccionales establecidas en los instrumentos universales sobre terrorismo. En consecuencia, las legislaciones internas difieren en lo que respecta a la implementación de los diferentes fundamentos. Los países denominados monistas, que incorporan automáticamente los tratados a su Derecho interno, puede estar facultados para ejercer la jurisdicción sobre un presunto terroristas que se encuentre en su territorio basándose únicamente en los convenios, convenciones y protocolos universales relativos al terrorismo<sup>1416</sup>. En el resto de casos, el hecho de que un Estado aplique o no una base jurisdiccional dependerá de la autorización de su Derecho interno <sup>1417</sup>. Dicho de otro modo: un Estado no quedará automáticamente obligado a enjuiciar a un presunto delincuente que se encuentre en su territorio por delitos cometidos en el extranjero, simplemente porque una convención internacional en la que sea parte le obligue a hacerlo. Para que surja tal obligación, el Derecho interno debe prever expresamente dicha base de jurisdicción. No obstante, son muchos los países que no han establecido su competencia para enjuiciar a un no ciudadano por un acto extraterritorial basándose únicamente en su presencia en el territorio (jurisdicción universal secundaria sin reservas), o en esa presencia y en la

---

<sup>1414</sup> BASSIOUNI y WISE, *op. cit.*, p. 1.

<sup>1415</sup> ONUDD, *Guía para la incorporación...*, *op. cit.*, párr. 360.

<sup>1416</sup> ONUDD, *Guía legislativa...*, *op. cit.*, p. 39.

<sup>1417</sup> Cabe recordar al efecto, que los jueces que formaron la mayoría en la decisión de la CIJ en el asunto Lockerbie —Evensen, Tarassov, Guillaume y Aguilar Mawdsley— mantuvieron, en relación a los delitos previstos en la Convención de Montreal de 1971, que el Derecho Internacional consuetudinario no contempla la obligación de juzgar en ausencia de extradición. CIJ, *Cuestiones de interpretación y de aplicación de la Convención de Montreal de 1971 resultante del incidente aéreo de Lockerbie (Jamahiriya Árabe Libia contra Estados Unidos)* y *Cuestiones de interpretación y de aplicación de la Convención de Montreal de 1971 resultante del incidente aéreo de Lockerbie (Jamahiriya Árabe Libia contra Reino Unido)*, Providencias de 14 de abril de 1992.

decisión de no extraditarlo (jurisdicción universal secundaria limitada)<sup>1418</sup>. Esto puede conducir a la impunidad. Es por ello por lo que Plachta subraya que la obligación alternativa de juzgar «is meaningful only to the extent that courts of the custodial State have the necessary jurisdiction over the crimes set out in the particular instrument»<sup>1419</sup>.

La desconfianza en torno a la integridad del enjuiciamiento en el Estado de detención como alternativa a la extradición representa otra importante limitación de esta segunda vertiente del mecanismo *aut dedere aut judicare*<sup>1420</sup>. Ya hemos dicho que el respeto a los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo comprende, necesariamente, el «trato equitativo» de los presuntos culpables. En este escenario, la credibilidad de un procedimiento judicial puede verse afectada cuando se cuestionen su imparcialidad o su eficiencia. La imparcialidad quedará en entredicho, por ejemplo, cuando existan sospechas de que el Estado que pretende enjuiciar ha estado implicado en la financiación, planificación, preparación o comisión del delito en cuestión, como se puso de relieve en el mencionado asunto de Lockerbie<sup>1421</sup>. En el extremo opuesto, la brutalidad de los actos de terrorismo, o la simbología de los objetivos atacados, pueden insuflar sentimientos de odio y venganza entre la población. Este resentimiento puede traducirse en presiones políticas internas, especialmente cuando un extranjero comete el acto, y empujar a los Estados a no respetar los derechos y garantías procesales exigidas<sup>1422</sup>. Tras los sucesos del 11-S, por ejemplo, algunas voces propusieron que los responsables no fueran enjuiciados en Estados Unidos, el principal país afectado, aduciendo que los tribunales estadounidenses no hubieran podido actuar, o cuanto menos haber sido

---

<sup>1418</sup> *Ibid.* Parafraseando a HAMEED: «One of the major difficulties in conducting trial in lieu of extradition is the inability of many states to prosecute non-nationals for crimes committed abroad, on account of their laws not having been made applicable to extraterritorial conduct (...) Since the rules of the Convention concerning jurisdiction and prosecution are subject to national law, whether or not a state implements any specific basis of jurisdiction would depend upon authorisation under its national law». HAMEED, *op. cit.*, pp. 222-224.

<sup>1419</sup> PLACHTA, «Aut dedere aut judicare...», *op. cit.*, p. 332.

<sup>1420</sup> *Ibid.*, *op. cit.*, p. 332; HAMEED, *op. cit.*, pp. 225-226.

<sup>1421</sup> PLACHTA, M. «The Lockerbie case: the role of Security Council in enforcing the principle of *aut dedere aut judicare*» (2001) 12 *European Journal of International Law* 125-140, p. 137.

<sup>1422</sup> EVANS, «The apprehension and prosecution...», *op. cit.*, p. 505. Volviendo al ejemplo del incidente de Lockerbie, uno de los argumentos empleados por el gobierno de Muamar el Gadafi para fundamentar su negativa a entregar a sus nacionales a Reino Unido o Estados Unidos, fue que los sospechosos no habrían podido recibir un juicio justo en estos países.



percibidos, como un foro imparcial<sup>1423</sup>. Por su parte, la eficiencia de un proceso puede deteriorarse si el Estado de detención muestra un desinterés general a la hora de perseguir los delitos que se cometan fuera de su territorio, o cuando existan trabas prácticas que dificulten el desarrollo del proceso<sup>1424</sup>.

En vista de lo analizado, nos parece acertado concluir este apartado con la siguiente reflexión de Mazandaran: «Undoubtedly, the decision to prosecute international terrorists will entail acute considerations of domestic and international political requirements. This has meant that the adequate prosecution and punishment of terrorists depend more on a lottery of circumstance and locus of prosecution than any regard to an over-arching legal obligation. The international legal framework for proscribing terrorism, as described above, works through national jurisdictions to achieve its principal aim of facilitating prosecution. When national jurisdictions, which are primarily entrusted to prosecute terrorists, fail adequately to do so because of the pursuit of domestic or international political interests the effectiveness of the system is undermined. When they proceed to prosecution but fail to do so according to basic principles of fairness, the prosecuting state adversely affects the will of other states to extradite offenders in future. The current international legal response suffers from these weaknesses»<sup>1425</sup>.

#### **4.4 ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA FORTALECER EL PRINCIPIO *AUT DEDERE AUT JUDICARE* EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO**

«Human rights violations create a ripe environment for conflict, terrorism and war. Force alone does not stop terrorism nor end armed conflict. The resort to violence which often ends up with the oppressed becoming the oppressor is

---

<sup>1423</sup> MORRIS, M. «Prosecuting terrorism: the quandaries of criminal jurisdiction and international relations» en Heere, W. O. (Ed.) *Terrorism and the military* (TMC Asser Press: La Haya, 2003) p. 143. Como vimos en la primera parte de este trabajo, el terrorismo es el paradigma en torno al cual ha renacido un Derecho penal del enemigo en el que el infractor (el presunto terrorista) se percibe como una de fuente de peligro que debe ser neutralizada a cualquier precio: adelantando notablemente la punibilidad, incrementando las penas y relajando o suprimiendo algunas protecciones y garantías procesales.

<sup>1424</sup> PLACHTA, «Aut dedere aut judicare...», *op. cit.*, p. 332; HAMEED, *op. cit.*, pp. 225-226; BASSIOUNI y WISE, *op. cit.*, p. 64.

<sup>1425</sup> MAZANDARAN *op. cit.*, p. 525.

often a response to a sense of complete hopelessness because of long-standing injustices that have not been remedied through democratic channels»<sup>1426</sup> .

«El terrorismo sigue representando una amenaza persistente y cambiante para el mundo. Socava la paz y la seguridad internacionales, tiene efectos devastadores para la sociedad y desestabiliza regiones enteras. Constituye una afrenta a los valores comunes consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos. *Ningún país es inmune a esta amenaza*. Se están utilizando los medios sociales, las comunicaciones cifradas y la web oscura para difundir propaganda, radicalizar a los nuevos reclutas y planear atrocidades. Con la derrota militar sufrida por el Estado Islámico en el Iraq y el Levante el año pasado en el Iraq y Siria, combatientes terroristas extranjeros regresaron a sus países de origen o se trasladaron a otros escenarios de conflicto. *El terrorismo es una amenaza transnacional que ningún gobierno ni organización pueden derrotar por sí solos. Para hacerle frente, se precisa una respuesta multilateral y concertada a nivel mundial, regional y nacional. Nuestra respuesta debe ser tan ágil y polifacética como la amenaza a la que nos enfrentamos y basarse en principios multilaterales»<sup>1427</sup>. Con estas palabras, el Secretario Adjunto de la *Oficina de Lucha contra el Terrorismo de las Naciones Unidas*, Vladimir Voronkov, inauguraba la primera Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la lucha contra el terrorismo, celebrada los días 28 y 29 de julio de 2018 en Nueva York. En relación al primero de los seis objetivos marcados para la sesión, encaminado a fortalecer la cooperación internacional contra el terrorismo, los Estados miembros observaron que era indispensable ratificar y *aplicar* los diecinueve convenios o convenciones y protocolos que conforman el marco jurídico universal contra el terrorismo, dando prioridad a la implementación de la obligación de extraditar o juzgar y respaldándola con recursos y una firme voluntad política<sup>1428</sup>.*

Como hemos visto en la segunda parte de este trabajo, el objetivo último de los instrumentos universales es garantizar que quienes financien, planeen, apoyen o cometan actos de terrorismo sean enjuiciados por el Estado en cuyo territorio se encuentren o extraditados a un país dispuesto a hacerlo. Para ello,

---

<sup>1426</sup> VIEIRA DE MELLO, S. «Opening Statement by Sergio Vieira de Mello UN High Commissioner for Human Rights» (2003) 31 *FOCUS Asia-Pacific Human Rights Information Center*, disponible en: [www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/2003/03/opening-statement-by-sergio-vieira-de-mello-un-high-commissioner-for-human-rights.html#header](http://www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/2003/03/opening-statement-by-sergio-vieira-de-mello-un-high-commissioner-for-human-rights.html#header).

<sup>1427</sup> Naciones Unidas, «Informe de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la lucha contra el terrorismo» (28 y 29 de junio de 2018), disponible en: [www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/Report-UN-High-Level-Conference-Counter-Terrorism-ES.pdf](http://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/Report-UN-High-Level-Conference-Counter-Terrorism-ES.pdf), p. 4 [el énfasis es nuestro].

<sup>1428</sup> *Ibid.*, pp. 6 y 9.

los instrumentos universales establecen una variación del principio de universalidad: el principio *aut dedere aut judicare*. A pesar de haber nacido como un mecanismo puramente westfaliano, encaminado a garantizar el castigo del delincuente por el daño causado al Estado, el *aut dedere aut judicare* ha ido evolucionando hasta convertirse en una de las herramientas más garantistas y eficaces para luchar contra la impunidad que podemos hallar en el panorama internacional<sup>1429</sup>. Su inclusión en los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo tiene por objeto «hacer del mundo un lugar inhóspito para los terroristas y para quienes los financian y apoyan, y negarles el cobijo»<sup>1430</sup>.

Sin embargo, en la práctica, la efectividad de la obligación de extraditar y juzgar depende, en buena medida, de la armonización de las normas de Derecho interno que rigen los procesos de extradición y enjuiciamiento, y de la buena voluntad de los Estados involucrados. Como sostiene Hameed: «It can be argued that the obligation [*aut dedere aut judicare*] in its present form, while bringing harmony to the extent of requiring the inclusion of the maxim in national laws, is insufficient to facilitate its application. To do so, *it is essential that the international conventions on terrorism and organised crime must regulate and simplify the domestic law conditions of extradition and trial*»<sup>1431</sup>. En lo que sigue, formularemos una serie de recomendaciones concretas encaminadas a impulsar la estandarización de los procedimientos nacionales y la adjudicación transparente de casos sobre la base del principio *aut dedere aut judicare*.

#### *4.4.1 Medidas encaminadas a facilitar la opción de extraditar en el marco del principio aut dedere aut judicare*

Con frecuencia, las normas internas que rigen la extradición de los delitos comunes pueden no resultar adecuadas para regular algunos aspectos de la entrega de los individuos acusados o sospechosos de haber cometido delitos de naturaleza transnacional. Es por ello por lo que algunos tratados bilaterales y regionales en la materia incorporan *reglas especiales* encaminadas a facilitar la extradición de estas personas.

---

<sup>1429</sup> SOSA NAVARRO, «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad...», *op. cit.*, p. 2.

<sup>1430</sup> ONUDD, *El marco jurídico universal...*, *op. cit.*, p. 1.

<sup>1431</sup> HAMEED, *op. cit.*, p. 240 [el énfasis es nuestro].

Entre ellas, varios acuerdos bilaterales establecen límites a la aplicación del «principio de especialidad»<sup>1432</sup>, en virtud del cual el Estado requirente se compromete a no inculpar o castigar a la persona entregada por otro delito distinto a aquel o aquellos por los que se solicitó y concedió. En ocasiones, esta norma puede generar problemas en el procesamiento de los individuos vinculados a redes terroristas u otros grupos delictivos transnacionales, cuyos delitos tienden a acumularse y agravarse<sup>1433</sup>. Por ejemplo, si se extradita a un acusado por su participación en la comisión de un atentado con bombas, puede que posteriormente se descubra su implicación en otros ataques terroristas. En tales casos, una interpretación estricta del principio de especialidad imposibilitaría que el Estado requirente enjuiciara al presunto delincuente por los delitos revelados posteriormente.

Otros tratados obligan al Estado requerido, en caso de que se conceda la extradición, a facilitar al Estado requirente, en el momento de la entrega de la persona solicitada, «todos los bienes hallados en su territorio que hubiesen sido adquiridos de resultados de la comisión del delito o que pudieran requerirse como elementos de prueba»<sup>1434</sup>, o incluso exigen que el Estado requerido recabe pruebas en su territorio para facilitárselas al Estado requirente<sup>1435</sup>. Y es que, a menudo, el Estado que decida enjuiciar no dispondrá de todas las pruebas necesarias, sobre todo si el delito se ha cometido fuera de su territorio. Aunque

---

<sup>1432</sup> Véanse, por ejemplo: el Tratado de extradición entre el gobierno de Canadá y el gobierno de la República Francesa de 1988, artículo 18.3; el Tratado de extradición entre el gobierno de Australia y el gobierno de la República Popular China de 1993, artículo 18.1; el Tratado de extradición entre el gobierno de Estados Unidos de América y el gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de 2003, artículo 18.1; o el Tratado de extradición entre el gobierno de Estados Unidos de América y el gobierno de la República Italiana de 1983, artículo XVI.1.

<sup>1433</sup> ZAGARIS, B. «US International cooperation against transnational organised crime» (1999) 44 *Wayne State Law Review* 1401-1465, pp. 1433-1434.

<sup>1434</sup> Véanse, por ejemplo: el Tratado de extradición entre el gobierno de Australia y el gobierno de la República Popular China de 1993, artículo 17; el Tratado de extradición entre el gobierno de Estados Unidos de América y el gobierno de la República Italiana de 1983, artículo XVIII; el Tratado de extradición entre el gobierno de Estados Unidos de América y el gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de 2003, artículo 16; el Tratado de extradición entre el gobierno de Estados Unidos de América y el gobierno de Israel de 1962, artículo 16; el Tratado de extradición entre el gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el gobierno de Emiratos Árabes Unidos de 2008, artículo 14; el Tratado de extradición entre el gobierno del Reino de Tailandia y el gobierno de la República Popular China de 1993, artículo 14; el Tratado de extradición entre el gobierno de la República de la India y el gobierno de la República Popular China de 1997, artículo 15; el Tratado de extradición entre el gobierno de Australia y el gobierno de la República Federal de Alemania de 1993, artículo 18; el Convenio Europeo de Extradición de 1957, artículo 20; o el Tratado Modelo de Extradición de las Naciones Unidas de 1990, artículo 13.

<sup>1435</sup> Véanse, por ejemplo: el Tratado de extradición entre el gobierno de Canadá y el gobierno del Reino de España de 1989, artículo 18.3; o el Tratado de extradición entre el gobierno de Estados Unidos de América y el gobierno de la República Italiana de 1983, artículo XVIII.

las dos disposiciones son de aplicación general en los tratados de extradición, no encuentran expresión en los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo<sup>1436</sup>.

A la luz de lo expuesto, nuestra primera recomendación es que se incorporen las reglas especiales analizadas en los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo.

En segundo lugar, en los últimos años, el desprecio sistemático hacia las obligaciones internacionales de derechos humanos que ha caracterizado la política antiterrorista de algunos Estados ha tenido un efecto corrosivo sobre la cooperación internacional en materia de extradición, contribuyendo a generar más impunidad que justicia. Como advierte Newton: «it is clear that the very integrity of the *aut dedere aut judicare* principle depends upon a *framework of trust* in which the preservation of human rights of perpetrators, i.e. pending defendants, is better managed in the context of transfers as well as prosecutions»<sup>1437</sup>. En aras de cimentar esta confianza mutua, el autor propone que los Estados negocien un protocolo vinculante que regule «cuantas cuestiones sean necesarias para facilitar la entrega de los presuntos terroristas», en particular en lo que respecta a las entregas de naturaleza transregional, que son las que plantean mayores desafíos<sup>1438</sup>. El *Acuerdo marco sobre traslado de personas sospechosas de terrorismo* podría incorporarse a los instrumentos universales por vía de remisión, e incluso contribuir a reactivar las negociaciones del Proyecto de Convenio general sobre el terrorismo internacional.

El nuevo acuerdo podría, entre otras cosas, intensificar y agilizar el intercambio de información entre los Estados involucrados en la extradición, especialmente cuando los procesos se dilaten e imposibiliten el enjuiciamiento inmediato<sup>1439</sup>. Sería deseable abordar, asimismo, las lagunas existentes en relación a la implementación doméstica de las listas de personas y entidades vinculadas al terrorismo designadas por el Consejo de Seguridad, posibilitando que se superen cuestiones como la planteada por el gobierno tailandés en el

---

<sup>1436</sup> Posiblemente, esto se deba a que los convenios antiterroristas establecen disposiciones separadas sobre asistencia judicial recíproca y la entrega de bienes se considera una cuestión asociada a este ámbito y no a la extradición. Sin embargo, como los tratados de extradición son mucho más numerosos que los tratados de asistencia recíproca, esas disposiciones deberían incluirse en las convenciones internacionales, de modo que si los Estados involucrados no tienen un tratado de asistencia, el desarrollo del juicio no se vea afectado. En este sentido: HAMEED, *op. cit.*, pp. 238-240.

<sup>1437</sup> NEWTON, «Terrorist crimes...», *op. cit.*, p. 90 [el énfasis es nuestro].

<sup>1438</sup> *Ibíd.*, pp. 89-92.

<sup>1439</sup> *Ibíd.*, p. 90.

asunto *Public Prosecutor v. Viktor Bout*<sup>1440</sup>. A su vez, sería conveniente fortalecer el régimen de las «garantías diplomáticas», por ejemplo, exigiendo a los gobiernos involucrados la suscripción de un acuerdo previo a la extradición que garantice el acceso pleno y sin trabas del Estado que lleva a cabo la entrega al detenido, sin necesidad de prevenir al nuevo Estado de custodia sobre eventuales visitas<sup>1441</sup>. Podría, incluso, contemplarse la posibilidad de designar a una autoridad internacional para monitorear las condiciones de detención y enjuiciamiento de los sospechosos de terrorismo entregados en aplicación de la norma *aut dedere aut judicare*<sup>1442</sup>. En todo caso, resulta esencial que el Estado que transfiere la custodia de un presunto terrorista siga siendo responsable por el trato que éste reciba en el nuevo Estado de detención<sup>1443</sup>.

El acuerdo marco también podría regular alternativas a la extradición tales como la denominada «extradición condicional», en virtud de la cual el Estado requerido entrega al presunto delincuente, a condición de que si es declarado culpable sea devuelto a este Estado para cumplir condena<sup>1444</sup>; o la posibilidad de que, cuando así lo convengan la mayoría de Estados involucrados, el presunto delincuente sea entregado a un tercer Estado —distinto del Estado de detención

---

<sup>1440</sup> *Ibid.*, pp. 90-91. Viktor Bout, nacional ruso y conocido traficante internacional de armas (comúnmente apodado «el comerciante de la muerte»), venía siendo acusado por Estados Unidos de traficar armas a varios caudillos o «señores de la guerra» africanos, dictadores de Oriente Medio y a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Fruto de una operación encubierta, en la que oficiales estadounidenses se hicieron pasar por integrantes de las FARC e intentaron comprar entorno a cien misiles y armas antiaéreas «para usarlos contra ciudadanos colombianos y estadounidenses en Colombia», Bout fue capturado en Tailandia. En primera instancia, la justicia tailandesa rechazó extraditar al detenido a Estados Unidos, aduciendo que los crímenes de los que se acusaba a Bout no estaban comprendidos en el tratado de extradición en vigor entre Tailandia y este país. Al no haber reconocido la Lista consolidada de personas y entidades terroristas establecida por el Consejo en su resolución 1267 (1999), Tailandia no consideraba que las FARC fueran una organización terrorista. Esta circunstancia llevó al tribunal tailandés a concluir que Estados Unidos acusaba a Bout de un «delito político», para el que no estaba disponible la extradición. Además, el tribunal alegó que los delitos de los que se acusaba a Bout no eran punibles en dicho país, por haberse cometido contra «extranjeros fuera de Tailandia». International Crimes Database, «Public Prosecutor v. Viktor Bout», disponible en: [www.internationalcrimesdatabase.org/Crimes/Introduction](http://www.internationalcrimesdatabase.org/Crimes/Introduction).

<sup>1441</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>1442</sup> Esta tarea podría encomendarse al ACNUDH, a una Procuraduría Especial dependiente del Consejo de Seguridad, o incluso al CICR.

<sup>1443</sup> Este régimen de responsabilidad podría inspirarse en el previsto para la protección de los prisioneros de guerra en el contexto de un conflicto armado internacional. Conforme al artículo 12 del III Convenio de Ginebra, la responsabilidad por el trato a los prisioneros recaerá sobre la Potencia detenedora y, además, sobre aquella que haya transferido a los prisioneros. De forma análoga, el acuerdo marco podría establecer la responsabilidad expresa de los agentes del Estado que autoricen la extradición de un sospechoso de terrorismo por el trato que éste reciba en el nuevo Estado de custodia, creando una expectativa de supervisión activa. III Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a los prisioneros de guerra, *op. cit.*, artículo 12.

<sup>1444</sup> HAMEED, *op. cit.*, pp. 226-227.

y de aquel que solicita la extradición para su enjuiciamiento, como ocurrió en el asunto Lockerbie<sup>1445</sup>.

En definitiva, se trata de identificar y abordar los principales obstáculos a los que se enfrenta la obligación de extraditar a los sospechosos de terrorismo por los delitos regulados en los instrumentos universales sujetos al principio *aut dedere aut judicare*<sup>1446</sup>, ofreciendo alternativas que permitan desbloquear el adecuado funcionamiento de este mecanismo, con los beneficios previsibles para la lucha común contra esta amenaza.

#### 4.4.2 Medidas encaminadas a facilitar la opción de juzgar en el marco del principio *aut dedere aut judicare*

Uno de los objetivos directos de los instrumentos que conforman el marco jurídico universal contra el terrorismo es garantizar que el mayor número posible de Estados parte tenga *jurisdicción* para emprender acciones penales a fin de evitar la creación de «refugios» para los presuntos terroristas<sup>1447</sup>. Es por ello por lo que el principio *aut dedere aut judicare* debería aplicarse de la manera más amplia posible en la práctica. Las extensas facultades jurisdiccionales reconocidas a los Estados para enjuiciar a los presuntos terroristas deberían, a nuestro parecer, ser complementadas por una disposición jurídica que permita la extensión *incondicional* de la jurisdicción universal *secundaria* derivada de la máxima *aut dedere aut judicare*<sup>1448</sup>.

Por ejemplo, en 2008, el gobierno de los Países Bajos revisó sus reservas y declaraciones interpretativas a algunos instrumentos universales de lucha contra el terrorismo<sup>1449</sup> y reemplazó su criterio anterior de «jurisdicción universal secundaria limitada» (*limited secondary universal jurisdiction*) por el de por el de «jurisdicción universal secundaria sin reservas» (*unqualified*

---

<sup>1445</sup> *Ibid.*, pp. 227-228.

<sup>1446</sup> Más allá de las cuestiones mencionadas, el análisis de todas las materias que podrían incluirse y regularse en el acuerdo marco excede del ámbito de la presente investigación. Ello no obstante, los ejemplos proporcionados son suficientes para demostrar que un acuerdo de esta índole facilitaría el cumplimiento de la obligación *aut dedere* prevista en los instrumentos universales contra el terrorismo.

<sup>1447</sup> ONUDD, *La cooperación internacional...*, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>1448</sup> NEWTON, «Terrorist crimes...», *op. cit.*, p. 84.

<sup>1449</sup> Entre ellos: al Convenio sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos; la Convención internacional contra la toma de rehenes; la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares; el Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional; y el Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental.

*secondary universal jurisdiction*)<sup>1450</sup>. En el primero de los casos, el Estado en cuyo territorio se encuentra el sospechoso solo podrá enjuiciar los actos de terrorismo cometidos en el extranjero que no guarden relación con sus ciudadanos o sus intereses en la medida en que otro Estado solicite la extradición y ésta sea rechazada por las autoridades competentes<sup>1451</sup>. Frente a ello, en el caso de la jurisdicción universal secundaria *sin reservas*, el Estado estará facultado a enjuiciar aún cuando los Estados afectados no soliciten la extradición. Según ilustra Tange: «By withdrawing its reservations and establishing unqualified secondary universal jurisdiction, *the Government aims to extend its jurisdiction over terrorist offences*. After the reservations have been withdrawn, the requirement of a rejected extradition request will disappear, and the Netherlands will thus have jurisdiction from the moment that the alleged offender sets foot on Dutch territory»<sup>1452</sup>.

Otros Estados deberían seguir el ejemplo holandés y eliminar cualesquiera reservas o barreras a la aplicación del mecanismo *aut dedere aut judicare* que se hayan autoimpuesto.

Una segunda medida que podría contribuir a minimizar las dificultades asociadas a la alternativa de enjuiciar es el envío de observadores del Estado requirente al Estado de detención para supervisar el desarrollo del procedimiento judicial<sup>1453</sup>. Esta posibilidad fue avalada por el Instituto de Derecho Internacional en 1981<sup>1454</sup>.

---

<sup>1450</sup> TANGE, P. C. «Netherlands State practice for the parliamentary year 2007-2008» (2009) 40 *Netherlands Yearbook of International Law* 249-355, pp. 298 y ss.

<sup>1451</sup> Como explica este autor: «This is referred to as ‘limited secondary universal jurisdiction’: ‘secondary’ because jurisdiction is only claimed if the State with the stronger, primary claim (e.g., the State where the offence was committed) does not prosecute the alleged perpetrator, and ‘limited’ because conditions and/or restrictions are attached to this claim (e.g., only if an extradition request has been received and rejected)». *Ibid.*, p. 299.

<sup>1452</sup> *Ibid.*, p. 300 [el énfasis es nuestro].

<sup>1453</sup> HAMEED, *op. cit.*, p. 277.

<sup>1454</sup> Instituto de Derecho Internacional, «Resolution adopted by the 121 Commission at its Session in Dijon» (1981) 59 *Institute of International Law Yearbook* pp. 176-177.





· *Tercera Parte* ·

LA PERSECUCIÓN DE LOS ACTOS DE TERRORISMO COMO  
CRÍMENES INTERNACIONALES



## · CAPÍTULO 5 ·

# LA PERSECUCIÓN DE LOS ACTOS DE TERRORISMO ANTE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL: ANÁLISIS DE VIABILIDAD

### 5.1 INTRODUCCIÓN: EL TERRORISMO COMO CRIMEN DE DERECHO PENAL INTERNACIONAL

«The definition of a crime cannot, however, be made to depend on which nation commits the act. I am not willing to charge as a crime against a German official acts which would not be crimes if committed by officials of the United States»<sup>1455</sup>.

En este capítulo evaluaremos la viabilidad de perseguir las actividades terroristas a través de una jurisdicción potencialmente más amplia que la que se deriva de los convenios universales de lucha contra el terrorismo: la jurisdicción complementaria de la CPI. Más concretamente, analizaremos la posibilidad de que la Corte investigue y enjuicie algunos actos particularmente graves de terrorismo cuando éstos satisfagan los elementos constitutivos de los crímenes sobre los que la Corte puede ejercer su competencia, a saber: el crimen de genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión. A modo de introducción, creemos conveniente realizar algunas matizaciones previas a propósito de la esencia de los crímenes internacionales y del estatus del crimen de terrorismo en Derecho internacional. A tal efecto, esbozaremos el origen y la evolución del DPI para acercarnos a la noción de crimen internacional y tratar de dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿qué elementos o notas características, además de aquellas que los diferencian de los crímenes transnacionales <sup>1456</sup>, hacen a los crímenes internacionales? ¿Qué motivos llevan a la sociedad internacional a estigmatizar una conducta como merecedora de prohibición internacional y castigo? Y, sobre todo, ¿reúne el terrorismo, en su situación actual, los elementos requeridos para ser elevado a esta categoría de crímenes?

---

<sup>1455</sup> Cita atribuida a Robert H. JACKSON, Promotor Fiscal General en el Tribunal Militar de Núremberg, 1945.

<sup>1456</sup> Véase: Capítulo 3, Epígrafe 3.2: Principales diferencias entre los crímenes internacionales *stricto sensu* y otros crímenes de repercusión transnacional regulados en convenios internacionales.

### 5.1.1 Aproximación a la noción de crimen internacional: origen y evolución del Derecho penal internacional

El concepto de crimen internacional encuentra un primer precursor en la noción de *hostis humani generis* (enemigo de la humanidad), cuyo origen se remonta al Imperio Romano y, más concretamente, a los escritos del jurista Marco Tulio Cicerón<sup>1457</sup>. A partir del siglo XVII, esta noción se empleó para referirse a los autores de crímenes como la piratería y la esclavitud<sup>1458</sup>, pero la elaboración de una lista de crímenes internacionales como conducta internacionalmente punible es más reciente. Serían los Estatutos de los Tribunales Militares Internacionales de Núremberg y Tokio, establecidos tras la Segunda Guerra Mundial para juzgar a los altos mandos nazis y japoneses por

---

<sup>1457</sup> En este sentido, véanse, por ejemplo: BASSIOUNI, M. C. «Universal jurisdiction for international crimes: historical perspectives and contemporary practices» (2001) 42 *Virginia Journal of International Law* 81-162; *Id.*, «International crimes: the *ratione materiae* of international criminal law» en Bassiouni, M. C. *International criminal law: sources, subjects and contents* (vol. I, Martinus Nijhoff: Leiden, 2008) p. 129; International Crimes Database, «Crimes: introduction», disponible en: [www.internationalcrimesdatabase.org/Crimes/Introduction](http://www.internationalcrimesdatabase.org/Crimes/Introduction); Asser Institute, «Crimes: introduction», disponible en: [www.asser.nl/nexus/international-criminal-law/international-crimes-introduction/](http://www.asser.nl/nexus/international-criminal-law/international-crimes-introduction/); EINARSEN, T. *The concept of universal crimes in international law* (Torkel Opsahl Academic EPublisher: Oslo, 2012) p. 168. En torno a los orígenes del concepto de crimen internacional, véanse, entre muchos otros: BASSIOUNI, M. C. «El Derecho penal internacional: historia, objetivo y contenido» (1982) 35 (1) *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales* 5-42; *Id.*, «International criminal justice in historical perspective» en Bassiouni, M. C. (Ed.) *International criminal law* (vol. III, Martinus Nijhoff: Leiden, 2008); CASSESE, A. *International criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2003); AMBOS, K. *Estudios de Derecho penal internacional* (Universidad Católica Andrés Bello: Caracas, 2004).

<sup>1458</sup> BASSIOUNI, «International crimes: The *ratione...*», *op. cit.*, p. 129. Para un recorrido detallado por los acuerdos o convenciones interestatales que fueron sancionando estas conductas en el siglo XIX y principios del XX, véase: DIEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho internacional público* (Tecnos: Madrid, 1991) pp. 857 y ss.

los crímenes cometidos durante las hostilidades<sup>1459</sup>, los que sentarían las bases de la justicia penal internacional tal y como la conocemos hoy en día<sup>1460</sup>.

El impulso de las experiencias de Núremberg y Tokio llevó a las Naciones Unidas a reactivar el proyecto de establecer un tribunal penal de alcance universal<sup>1461</sup>, por lo que encomendó a la CDI la labor de elaborar un borrador de estatuto<sup>1462</sup>. El *Proyecto de estatuto para una corte penal internacional* de 1951

---

<sup>1459</sup> Los Tribunales Penales Militares de Núremberg y Tokio han sido objeto de duras críticas, siendo acusados principalmente de parcialidad, debido a la impunidad otorgada a los altos cargos de las potencias aliadas, que a pesar de haber cometido crímenes de guerra de gran relevancia ni siquiera fueron sometidos a juicio en sus países de origen. ZORRILLA, M. «La Corte Penal Internacional ante el crimen de violencia sexual» (2005) 34 *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, disponible en [www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho34.pdf](http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho34.pdf).

<sup>1460</sup> El artículo 6 del Estatuto de Núremberg —incorporado como anexo al Acuerdo de Londres de 8 de agosto de 1945 por el que se creó el Tribunal— estableció tres categorías de crímenes por los cuales serían juzgados los responsables: *crímenes contra la paz*, *crímenes de guerra* y *crímenes contra la humanidad*. El Estatuto de Tokio siguió este mismo modelo. VILLAPANDO identifica las tres innovaciones más importantes introducidas por los juicios de Núremberg y Tokio, a saber: «a) Considerar a los individuos como sujetos de Derecho internacional y, en consecuencia, penalmente responsables por los crímenes internacionales que hubieran cometido. (...) b) Admitir la existencia de una suerte de ley internacional por encima del Derecho positivo, de modo tal que los crímenes cometidos, en tanto delitos contra la humanidad, debían ser castigados a pesar de la inexistencia de una ley previa. (...) c) Los crímenes de lesa humanidad fueron técnicamente separados de los crímenes de guerra». VILLALPANDO, W. «El nuevo Derecho internacional penal. Los crímenes internacionales» (2009) 12 (23) *Invenio* 15-35, pp. 18 y ss. También: *Id.*, «Los ecos de Núremberg: la Corte Penal Internacional» *La Ley, Suplemento de actualidad* (11 de septiembre de 2001). Para una introducción instructiva al legado de los juicios de Núremberg y Tokio, véase: FUTAMURA, M. *War crimes tribunals and transitional justice: The Tokyo trial and the Nuremberg legacy* (Routledge: Londres, 2009). Para un análisis pormenorizado del origen y evolución de la justicia penal internacional, véase: CASSESE, A. «From Nuremberg to Rome: International Military Tribunals to the International Criminal Court» en Cassese, A. (Ed.) *The Rome Statute of the International Criminal Court. A commentary* (vol. 4, Oxford University Press: Londres, 2002) pp. 4 y ss.; HELLER, K. J. *The Nuremberg Military Tribunals and the origins of international criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2011).

<sup>1461</sup> Como vimos en el capítulo 2, ya en 1937 se elaboró, bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, una Convención para la creación de un tribunal penal internacional —conjuntamente con una Convención para la prevención y represión del terrorismo. Sin embargo, la escalada de violencia que desembocó en el estallido de la Segunda Guerra Mundial impidió que estos instrumentos llegaran a adoptarse. Véase: Capítulo 2, Epígrafe 2.2, Apartado 2.2.1: Intentos de regulación jurídica internacional del terrorismo en el período de entreguerras: la Sociedad de Naciones.

<sup>1462</sup> En 1948, esto es, apenas un año después de la creación de la CDI, la Asamblea General invitó a la Comisión a examinar si sería «conveniente y posible crear un órgano judicial internacional encargado de juzgar a las personas acusadas de genocidio o de otros delitos que fuesen de la competencia de ese órgano». Asamblea General de las Naciones Unidas, «Prevención y sanción del delito de genocidio» (9 de diciembre de 1948) Doc. A/Res/260/III. Para estudiar el tema, la CDI designó dos relatores especiales: Ricardo J. Alfaro y Emil Sandström. Sus opiniones opuestas suscitaron intensos debates en el seno de la CDI. En 1950, la Asamblea decidió reunir un Comité *ad hoc* para «preparar uno o más anteproyectos de convención y propuestas referentes a la creación y al estatuto de una corte penal internacional». Asamblea General de las Naciones Unidas, «Jurisdicción penal internacional» (12 de diciembre de 1950) Doc. A/Res/489/V. En este sentido: MARCEL FERNANDES, J. *La Corte Penal Internacional: soberanía versus justicia universal* (Editorial Reus: Madrid, 2008) pp. 49 y ss.

propugnaba el establecimiento de una «Corte Penal Internacional con objeto de enjuiciar a las personas acusadas de delitos de Derecho internacional, según determinen convenciones o acuerdos especiales entre Estados parte en el [Estatuto del órgano]»<sup>1463</sup>. El borrador fue revisado por un nuevo Comité *ad hoc* en 1953<sup>1464</sup>. Sin embargo, diversas cuestiones de naturaleza técnica —entre ellas, la falta de consenso en torno a la definición de algunos crímenes internacionales, especialmente la agresión— impidieron una resolución inmediata y, en 1954, las crecientes tensiones derivadas del enfrentamiento entre el bloque Occidental y el bloque del Este imposibilitaron cualquier progreso significativo en la materia<sup>1465</sup>. Como resultado, se decidió «aplazar la cuestión de la jurisdicción penal internacional»<sup>1466</sup>. Debió esperarse al fin de la Guerra Fría, acaecido a finales de la década de 1980 con la desintegración de la URSS y la caída de los regímenes comunistas, para que la CDI pudiera reanudar sus trabajos sobre la cuestión. Entre 1989 y 1991, la Asamblea General invitó a la CDI a que prosiguiera sus estudios<sup>1467</sup>. Paralelamente, la guerra del Golfo provocó las primeras manifestaciones favorables a una corte internacional entre

---

<sup>1463</sup> El tribunal propuesto tendría carácter permanente, pero su funcionamiento dependería de la existencia de asuntos que debiese considerar, para los cuales podría aplicar tanto leyes nacionales como internacionales. «Proyecto de Estatuto para una Corte Penal Internacional» en Asamblea General de las Naciones Unidas, «Informe de la Comisión de Jurisdicción Penal Internacional» (1-31 de agosto de 1951) Suplemento n. 11, Doc. A/2636, pp. 21-26.

<sup>1464</sup> «Proyecto revisado de Estatuto para una Corte Penal Internacional» en Asamblea General de las Naciones Unidas, «Informe de la Comisión de Jurisdicción Penal Internacional» (27 de julio-20 de agosto de 1953) Suplemento n. 12, Doc. A/2645, pp. 26-28.

<sup>1465</sup> VILLAPANDO, *op. cit.*, p. 22; MARCEL FERNANDES, *op. cit.*, pp. 53-55

<sup>1466</sup> Al menos, hasta que hubiera consenso en otros dos temas: la definición del crimen de agresión y la preparación de un Proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad. Asamblea General de las Naciones Unidas, «Jurisdicción penal internacional» (14 de diciembre de 1954) Doc. A/Res/898/IX. Los Proyectos de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad de 1954, 1991, 1995 y 1996 fueron analizados en el capítulo 2 de esta tesis. Véase: Capítulo 2, Epígrafe 2.2, Apartado 2.2.2: Intentos de regulación jurídica internacional del terrorismo después de la Segunda Guerra Mundial: el sistema de las Naciones Unidas, B. El terrorismo en los Proyectos de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad de 1954, 1991, 1995 y 1996.

<sup>1467</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Responsabilidad penal internacional de las personas y entidades que participan en el tráfico ilícito transfronterizo de estupefacientes y otras actividades delictivas transnacionales: creación de un tribunal penal internacional que tenga jurisdicción sobre esos delitos» (4 de diciembre de 1989) Doc. A/Res/44/39; *Id.*, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 42º período de sesiones» (28 de noviembre de 1990) Doc. A/Res/45/41; e *Id.*, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 43º período de sesiones» (9 de diciembre de 1991) Doc. A/Res/46/54. CASSESE, «From Nuremberg to Rome...», *op. cit.*, p. 10; BASSIOUNI, M. C. *The Statute of the International Criminal Court: a documental history* (Transnational Publishers: Nueva York, 1998) pp. 13 y ss. La labor de la CDI culminó con la adopción de el Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad de 1996, que dos años después desempeñaría un papel fundamental a la hora de definir la competencia *ratione materiae* de la CPI.

los dirigentes políticos de las grandes potencias<sup>1468</sup>. En las sesiones de 1992 y 1993, la Asamblea pidió a la CDI que prepara, con carácter prioritario, un proyecto de estatuto<sup>1469</sup>. Cumpliendo con este cometido, la CDI presentó a la Asamblea un proyecto de estatuto en 1994<sup>1470</sup>, tras lo cual ésta decidió establecer un Comité especial a fin de que examinara las principales cuestiones sustantivas y administrativas del proyecto<sup>1471</sup>.

Paralelamente, las atrocidades ocurridas en el marco del conflicto étnico-religioso entre los pueblos de la antigua Yugoslavia y los enfrentamientos raciales que tuvieron lugar en la Región de los Grandes Lagos, en África, en especial el genocidio ruandés, dieron el empuje definitivo a este proceso. Las guerras que enfrentaron a las seis ex repúblicas yugoslavas entre 1991 y 2001 —principalmente a los serbios por un lado y los croatas, bosnios y albaneses por el otro— fueron el conflicto más sangriento en territorio europeo desde la Segunda Guerra Mundial, resultando en al menos 130.000 muertos y millones de

---

<sup>1468</sup> Por ejemplo, tras la invasión iraquí de Kuwait en 1991, la Primera Ministra inglesa Margaret Thatcher y el Presidente de Estados Unidos George Bush (padre) expusieron públicamente la necesidad de juzgar internacionalmente a Saddam Hussein en nombre de la «moral universal». CLARK, J. N. *Serbia in the shadow of Milošević: the legacy of conflict in the Balkans* (I.B. Tauris: 2008) p. 19. En la misma línea, el 15 de abril de 1991, los ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad Europea —a propuesta del ministro alemán Hans-Dietrich Genscher— acordaron pedir al Secretario General de las Naciones Unidas el procesamiento de este Presidente iraquí por la comisión de crímenes de guerra y genocidio contra las minorías kurdas —si bien esta cuestión se quedó en el aire por falta de insistencia de los gobernantes. MONTEIRA, F. «La CE pide el procesamiento de Saddam Hussein como responsable de crímenes contra la humanidad» *El País* (16 de abril de 1991), disponible en: [www.elpais.com/diario/1991/04/16/internacional/671752821\\_850215.html](http://www.elpais.com/diario/1991/04/16/internacional/671752821_850215.html).

<sup>1469</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 44º período de sesiones» (25 de noviembre de 1992) Doc. A/Res/47/33; e *Id.*, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 45º período de sesiones» (9 de diciembre de 1993) Doc. A/Res/48/31.

<sup>1470</sup> Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, «Acta Final» (18 de julio de 1998) Doc. A/CONF.183/10, párr. 4.

<sup>1471</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Establecimiento de una Corte Penal Internacional» (9 de diciembre de 1994) Doc. A/Res/49/53. Entre 1996 y 1998, el Comité se reunió seis veces en la ciudad de Nueva York, dejando un borrador de Estatuto para la discusión en la Conferencia, con muy pocas disposiciones acordadas por unanimidad. Para un análisis más en detalle de esta cuestión, véase: SALVIOLI, F. «¿La justicia que viene? Un análisis de la Conferencia de las Naciones Unidas para el establecimiento de una Corte Penal Internacional» (1999) 2 *Agora, Revista de Ciencias Sociales* 173-192.



desplazados de sus hogares<sup>1472</sup>. Poco después, entre el 7 de abril y el 15 de julio de 1994, líderes extremistas de la etnia Hutu desencadenaron una serie de matanzas indiscriminadas en Ruanda, diezmando de forma brutal a la población Tutsi<sup>1473</sup>. En escasos 100 días, el genocidio de Ruanda costó la vida a más de 800.000 personas<sup>1474</sup>.

Los conflictos en Europa y África avocaron al Consejo de Seguridad a considerar, una vez más, el establecimiento de tribunales penales internacionales<sup>1475</sup>. En el marco de las facultades que le otorga el Capítulo VII de la Carta, el 25 de mayo de 1993, el Consejo decidió establecer un tribunal internacional, con base en La Haya (Países Bajos), «con la finalidad exclusiva de enjuiciar a los presuntos responsables de graves violaciones del Derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia» desde el 1 de enero de 1991<sup>1476</sup>. De igual modo, el 8 de noviembre de 1994, el Consejo decidió establecer un tribunal internacional en Arusha (Tanzania), «con el propósito exclusivo de enjuiciar a los responsables de genocidio y otras graves

---

<sup>1472</sup> Como explica VILLAPANDO, la repercusión mediática de la guerra de los Balcanes fue espectacular, debido a que ocurría a pocos kilómetros de las grandes capitales europeas: «Se siguieron en directo y con horror las matanzas cotidianas, la sistemática violación de altos el fuego que acababan de firmarse, la cruel práctica de la 'limpieza étnica' cuya víctima principal (aunque no única) fue la población bosnio-musulmana y los abusos propios de toda guerra que la televisión y los periódicos metieron en los hogares». VILLAPANDO, *op. cit.*, p. 22. Para un análisis pormenorizado del desarrollo cronológico de estos conflictos y sus repercusiones, véase: TPIY, «The conflicts», disponible en: [www.icty.org/en/about/what-former-yugoslavia/conflicts](http://www.icty.org/en/about/what-former-yugoslavia/conflicts); BERMEJO GARCÍA, R. y ORTIÑANO VIÑES, J. J. *Los conflictos de los Balcanes* (vol. 9 Conflictos Internacionales Contemporáneo, Ministerio de Defensa: Madrid, 2007).

<sup>1473</sup> Para un análisis detallado del desarrollo cronológico del genocidio, véase: «Rwandan genocide: 100 days of slaughter» *BBC News* (4 de abril de 2019), disponible en [www.bbc.com/news/world-africa-26875506](http://www.bbc.com/news/world-africa-26875506). Para una visión panorámica y detallada de los conflictos de la Región de los Grandes Lagos, véase: VACAS FERNÁNDEZ, F. y PARDO DE SANTAYANA, J. *El conflicto de los Grandes Lagos* (vol. 1 Conflictos Internacionales Contemporáneo, Ministerio de Defensa: Madrid, 2005).

<sup>1474</sup> Junto a ello, se estima que al menos 250.000 mujeres fueron violadas, 95.000 niños fueron ejecutados y cerca de 400.000 quedaron huérfanos. «Veinticinco años del genocidio de Ruanda: cuatro claves para entenderlo» *La Vanguardia* (7 de abril de 2019), disponible en: [www.lavanguardia.com/internacional/20190407/461507988296/genocidio-ruanda-25-anos-claves-entenderlo.html](http://www.lavanguardia.com/internacional/20190407/461507988296/genocidio-ruanda-25-anos-claves-entenderlo.html).

<sup>1475</sup> CICR, «Jurisdicción penal internacional» (2010), disponible en: [www.icrc.org/spa/war-and-law/international-criminal-jurisdiction/overview-international-criminal-jurisdiction.htm](http://www.icrc.org/spa/war-and-law/international-criminal-jurisdiction/overview-international-criminal-jurisdiction.htm). Para un análisis más detallado de los razones que llevaron al Consejo a establecer los Tribunales *ad hoc*, véase: ROBERGE, M. C. «Jurisdicción de los Tribunales *ad hoc* para ex Yugoslavia y Ruanda por lo que respecta a los crímenes de lesa humanidad y de genocidio» (1997) *Revista Internacional de la Cruz Roja*, disponible en: [www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdl7n.htm](http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdl7n.htm).

<sup>1476</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Tribunal ex Yugoslavia» (25 de mayo de 1993) Doc. S/Res/827(1993), párr. 2. Véase, también: *Id.*, «Tribunal ex Yugoslavia» (22 de febrero de 1993) Doc. S/Res/808(1993), párr. 1. Ambas resoluciones mencionan expresamente que la situación en la ex Yugoslavia constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

violaciones del Derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Ruanda y a ciudadanos de Ruanda responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidas en el territorio de Estados vecinos entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1994»<sup>1477</sup>. El establecimiento de los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda, a fin de rendir justicia a las víctimas y contribuir a la restauración de la paz, supuso un viraje histórico para el DPI<sup>1478</sup>. No solo eso, las experiencias de los Tribunales *ad hoc* abonaron el terreno para que la comunidad internacional pudiera finalmente ver realizado el ideal pretendido y propuesto innumerables veces: la creación de una corte penal internacional.

Sobre la base del trabajo doctrinario de la CDI y de una amplia consulta realizada entre los Estados, se resolvió convocar una conferencia plenipotenciaria en Roma durante el verano de 1998<sup>1479</sup>. La *Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional* —«Conferencia de Roma»—, se llevó a cabo del 15 de junio al 17 de julio y contó con la participación de más de 160 gobiernos, muchos de ellos a través de importantes delegaciones<sup>1480</sup>. Tras cinco semanas de intensos y,

---

<sup>1477</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Establecimiento de un Tribunal Internacional y aprobación del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda» (8 de noviembre de 1994) Doc. S/Res/955(1994), párr. 1.

<sup>1478</sup> Para un análisis detallado de la labor de estos tribunales internacionales y de su inestimable contribución al desarrollo del DPI, véanse, por ejemplo: STERIO, M. y SCHARF, M. P. (Eds.) *The legacy of the ad hoc tribunals in international criminal law: assessing the ICYT's and the ICTR's most significant legal accomplishments* (Cambridge University Press: Cambridge, 2019); VAN DER WOLF, W. J. *The ad hoc tribunals and the International Criminal Court and international criminal law* (vol. 6, International Courts Association: La Haya, 2011); METTRAUX, G. *International crimes and the ad hoc tribunals* (Oxford University Press: Oxford, 2006); BELTRÁN MONTOLIÚ, A. *Los tribunales penales internacionales ad hoc para la ex Yugoslavia y Ruanda: organización, proceso y prueba* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2003).

<sup>1479</sup> VILLAPANDO, *op. cit.*, pp. 22-23.

<sup>1480</sup> Para más información sobre las vicisitudes de la Conferencia de Roma, véase: Naciones Unidas, Coalición por la Corte Penal Internacional, «Historia de la CPI. Conferencia de Roma—1998», disponible en: [www.iccnw.org/?mod=rome&lang=es](http://www.iccnw.org/?mod=rome&lang=es).

por momentos, emocionantes, debates<sup>1481</sup>, el 17 de julio de 1998, el Estatuto de Roma de la CPI fue adoptado por 120 votos a favor, 7 en contra y 21 abstenciones<sup>1482</sup>, abriéndose inmediatamente para su firma y ratificación. El 11 de abril de 2002 se lograron las sesenta ratificaciones necesarias para que el Estatuto de Roma entrara en vigor<sup>1483</sup>, y el 1 de julio de ese mismo año se inauguró la sede de la CPI en La Haya.

Consecuencia del establecimiento del TPIY, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), la CPI y otros tribunales «internacionalizados» o «híbridos» —como los de Kosovo, Bosnia Herzegovina, Timor Leste, Sierra Leona, Camboya y, más recientemente, Líbano—, un número significativo de crímenes internacionales han sido procesados en los últimos años, posibilitando un importante desarrollo del concepto de «crimen internacional», que sin embargo todavía sigue evolucionado. Cabe destacar que este desarrollo se ha llevado a cabo con la orientación y el apoyo permanentes de la CDI<sup>1484</sup>. 75 años después del inicio de los juicios de Núremberg, se ha llegado a un entendimiento, generalmente aceptado, de que el genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y la agresión —esto es, los crímenes de la competencia de la CPI— han alcanzado el estatus de crímenes

---

<sup>1481</sup> Como apunta SALVIOLI, en la Conferencia de Roma: «existió un juego de poder con predominantes aristas políticas donde algunas de las potencias más poderosas y ciertos aliados de las mismas, presionaron permanentemente hasta último momento, a la gran mayoría que propugnaba la creación de una Corte permanente eficaz e independiente». SALVIOLI, *op. cit.* En concreto, existía una clara reticencia por parte de Estados Unidos y China, que se oponían a otorgar al Fiscal de la Corte la facultad de promover la acción penal de manera autónoma. Para un análisis más detallado de los debates, véase, por ejemplo: LEE, R. S. (Ed.) *The International Criminal Court: the making of the Rome Statute. Issues, negotiations, results* (Kluwer Law International: La Haya, 1999); WASHBURN, J. «The negotiation of the Rome Statute for the International Criminal Court and international lawmaking in the 21<sup>st</sup> Century» (1999) 11 *Pace International Law Review* 361-378; BETANCOURT, M. «Las negociaciones para el establecimiento de la Corte Penal Internacional» (2007) *Revista Virtual del Observatorio Regional de la CPI y el DPI*, disponible en: [www.observatoriodpi.org/\\_data/SPDA/Contenido/2007](http://www.observatoriodpi.org/_data/SPDA/Contenido/2007).

<sup>1482</sup> Aunque oficialmente se desconoce el voto de cada Estado, puesto que la votación fue innominada, se estima que toda Europa Occidental y parte de la Oriental, casi toda América Latina, la mayoría de los países africanos y varios asiáticos votaron a favor. Se afirma que entre los opositores estarían Estados Unidos, China, Israel, Irak y Qatar.

<sup>1483</sup> Entre estas la de España, el 1 de julio de 2002.

<sup>1484</sup> International Crimes Database, «Crimes: Introduction», *op. cit.*; Asser Institute, «Crimes: Introduction», *op. cit.*

internacionales<sup>1485</sup>. La cuestión de si otros delitos, a parte de los ya mencionados —como por ejemplo, el terrorismo, la piratería o la tortura—, son punibles directamente por el Derecho internacional, resulta controvertida y se encuentra en pleno desarrollo<sup>1486</sup>. Cualquier análisis de la etiqueta «crimen internacional» supone, por ello, adentrarse en un terreno pantanoso que ni tan siquiera la doctrina es capaz de calificar con unanimidad<sup>1487</sup>, a pesar de los muchos esfuerzos invertidos<sup>1488</sup>. No existe, hasta la fecha, una definición universalmente aceptada de este término, ni tampoco criterios generales y estables que determinen su alcance y contenido<sup>1489</sup>. Al parecer de Cerda Acevedo, esta falta de precisión en el tratamiento de los ilícitos internacionales convierte al DPI en «un discurso más ligado a los sentimientos espontáneos de justicia y menos a los criterios objetivos y permanentes que sirven de límites al ejercicio de la potestad penal, límites que con mayor firmeza han de defenderse en la

---

<sup>1485</sup> *Ibid.*; WERLE, G. *Tratado de Derecho penal internacional* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2017) p. 79; BROWNLIE, I. *Principles of public international law* (Hart Publishing: Oxford, 2010) pp. 587 y ss.; CRYER, R. *et al.*, *An introduction to international criminal law and procedure* (Cambridge University Press: Cambridge, 2010) p. 4; LUBA, D., O'SULLIVAN, J. R. y STEWART, D. P. *International and transnational criminal law* (Kluwer Law International: Alphen aan den Rijn, 2011) p. 4; JESCHECK, H. H. «International Crimes» en Bernhardt, R. (Ed.) *Encyclopaedia of public international law* (vol. II, Elsevier: North-Holland, 1995) pp. 1119, 1120 y ss.

<sup>1486</sup> WERLE, *Tratado de Derecho...*, *op. cit.*, p. 79.

<sup>1487</sup> Por ejemplo, una parte de la doctrina considera que los crímenes internacional solo pueden ser cometidos por individuos o agentes del Estado, mientras que algunos autores defienden la necesidad de extender la aplicación del DPI a las empresas y a los grupos armados rebeldes. CLAPMAN, A. «Extending international criminal law beyond the individual to corporations and armed opposition groups» (2008) 6 (5) *Journal of International Criminal Justice* 899-926.

<sup>1488</sup> En este punto, merecen especial mención las obras de: ZAHAR, A. y SLUITER, G. *International criminal law: a critical introduction* (Oxford University Press: Oxford, 2008); CASSESE, *International criminal law, op. cit.*; WERLE, G. *Principles of international criminal law* (TMC Asser Press: La Haya, 2009); BASSIOUNI, M. C. *International criminal law: sources, subjects and contents* (vol. I, Martinus Nijhoff: Leiden, 2008); SCHABAS, W. A. *The International Criminal Court: a commentary on the Rome Statute* (Oxford University Press: Oxford, 2010); CRYER *et al.*, *An introduction...*, *op. cit.*; RATNER, S.R., ABRAMS, J. S. y BISCHOFF, J. L., *Accountability for human rights atrocities in international law: beyond the Nuremberg legacy* (Oxford University Press: Oxford, 2009); WERLE, *Tratado de Derecho...*, *op. cit.*; OLÁSULO ALONSO, H. *Introducción al Derecho internacional penal* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2014); GIL GIL, A. y MACULAN, E. (Dir.) *Derecho penal internacional* (Dykinson: Madrid, 2016); OLLÉ SESÉ, M. y LIÑÁN LAFUENTE, A. (Coord.) *Estudios sobre Derecho penal internacional* (Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense: Madrid, 2018).

<sup>1489</sup> Resulta esclarecedora, en este punto, la siguiente reflexión de la *International Crimes Database*: «Considering international criminal law as an evolving field, it might not even be possible to establish clear criteria at this moment. Whether this is true or not, the goal of this background piece is not to find the right answer to the question what constitutes an international crime. Rather, by exploring the indeterminate boundaries of the label 'international criminal law' and the discussion that lies beneath it, an attempt will be made to provide an overview of some general characteristics of the crimes that have/or have not been labelled as international crime». *International Crimes Database*, «Crimes: Introduction», *op. cit.*

comunidad internacional, toda vez que el sistema mundial no se funda en la existencia de un poder centralizado, de manera que la tentación de la ley del más poderoso en los hechos —o en aplicar el Derecho— es un riesgo que amenaza, día a día, la marcha de la civilización»<sup>1490</sup>.

Como vimos en el capítulo 3, el sistema actual de DPI diferencia entre crímenes nucleares o supranacionales o internacionales en sentido estricto —a saber, el genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y la agresión—<sup>1491</sup>, cuyo estatus como crímenes internacionales no se cuestiona, y otros crímenes de repercusión transnacional, establecidos en instrumentos convencionales<sup>1492</sup>. A partir de ahí, la problemática a la que nos enfrentamos radica no solo en la ausencia de una definición ampliamente aceptada de crimen internacional, sino en el hecho que las definiciones existentes varían sustancialmente dependiendo del autor y suelen ser tan genéricas que no especifican los crímenes que quedan o no incluidos<sup>1493</sup>. Veamos algunos ejemplos representativos: en 1947, Wright —reputado politólogo estadounidense, célebre por su labor pionera en el campo del Derecho internacional—, definió un crimen contra el Derecho internacional como «un acto cometido con la intención de *violar un interés fundamental protegido por el Derecho internacional* o con el conocimiento que el acto probablemente violará tal interés, y que puede no ser sancionado adecuadamente por el ejercicio de la jurisdicción penal ordinaria de cualquier Estado»<sup>1494</sup>. Un año después, en la Sentencia relativa al caso *Austral* (también conocido como «Juicio de los rehenes» o, en inglés, *Hostages case*), el Tribunal de Núremberg definió el crimen internacional como «un acto *universalmente reconocido como delito*, que se considera un asunto *grave de preocupación internacional* y que, por alguna razón válida, no puede dejarse bajo la jurisdicción exclusiva del

---

<sup>1490</sup> CERDA ACEVEDO, C. A. «Características del Derecho internacional penal y su clasificación entre crimen y simple delito», 64 *Working Paper Centro Argentino de Estudios Internacionales*, disponible en: [www.files.ethz.ch/isn/145495/64%20di.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/145495/64%20di.pdf).

<sup>1491</sup> WERLE, *Principles of...*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>1492</sup> Véase: Capítulo 3, Epígrafe 3.2: Principales diferencias entre los crímenes internacionales *stricto sensu* y otros crímenes de repercusión transnacional regulados en convenios internacionales.

<sup>1493</sup> International Crimes Database, «Crimes: Introduction», *op. cit.*; Asser Institute, «Crimes: Introduction», *op. cit.*

<sup>1494</sup> WRIGHT, Q. «The Law of the Nuremberg trial» (1947) 41 (1) *The American Journal of International Law* 38-72, p. 56 [el énfasis es nuestro].

Estado que tendría el control sobre él en circunstancias ordinarias»<sup>1495</sup>. En 1991, la Profesora Orentlicher sintetizaba la visión de Dinstein<sup>1496</sup> de la siguiente forma: «mientras que los crímenes internacionales suelen ser delitos graves que ‘atentan contra los intereses fundamentales de la comunidad internacional en su conjunto’, *un delito se convierte en un crimen internacional solo cuando se define como tal por el Derecho internacional positivo*»<sup>1497</sup>, y puntualizaba «en su sentido más amplio, el término comprende los delitos que el Derecho convencional o consuetudinario autoriza o exige a los Estados que penalicen, enjuicien y/o castiguen»<sup>1498</sup>. El manual de DPI publicado por Cassese en 2003 define los crímenes internacionales como «violaciones de las normas internacionales que *entrañan la responsabilidad penal personal de los individuos involucrados* (en contraposición a la responsabilidad del Estado del que los individuos pueden actuar como órganos)»<sup>1499</sup>. Para Werle, «son crímenes de Derecho internacional *todos los que entrañan la responsabilidad penal individual directa*»<sup>1500</sup>.

La disparidad entre las definiciones de las que se dispone dificulta notablemente la labor de identificar los elementos o rasgos característicos que deben concurrir para que un delito sea elevado a la categoría de crimen internacional. Sin perjuicio de los múltiples matices que rodean a esta figura y sin pretensión de ahondar aquí en un tema de gran complejidad, extensamente

---

<sup>1495</sup> Tribunal Internacional de Núremberg, Sentencia de 19 de febrero de 1948 en *Trials of war criminals before the Nuremberg Military Tribunals under control council law No. 10* (vol. XI/2, United States Printing Office: 1950), disponible en: [www.loc.gov/rr/frd/Military\\_Law/pdf/NT\\_war-criminals\\_Vol-XI.pdf](http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/NT_war-criminals_Vol-XI.pdf), p. 1241 [el énfasis es nuestro].

<sup>1496</sup> DINSTEIN, Y. «International criminal law» (1985) 20 *Israel Law Review* 206-242, p. 221.

<sup>1497</sup> ORENTLITCHER, D. F. «Setting accounts: The duty to prosecute human rights violations of a prior regime» (1991) 100 (8) *Yale Law Journal* 2537-2615, p. 2552 [el énfasis es nuestro].

<sup>1498</sup> *Ibid.*

<sup>1499</sup> CASSESE, *International criminal law, op. cit.*, p. 23 [el énfasis es nuestro].

<sup>1500</sup> WERLE, *Principles of..., op. cit.*, p. 25 [el énfasis es nuestro].

tratado por la doctrina<sup>1501</sup>, por riesgo a caer en la superficialidad, queden aquí simplemente recordados, de manera esquemática, las cinco características principales sobre las cuales versa gran parte del debate en torno a los crímenes internacionales<sup>1502</sup>:

1. Son crímenes que vulneran o amenazan valores fundamentales o intereses protegidos por el Derecho internacional y que incumben a la comunidad internacional en su conjunto.
2. Son disposiciones penales que emanan de un tratado internacional o del Derecho internacional consuetudinario —sin que sea necesaria la existencia de una disposición equivalente en Derecho interno.
3. Son disposiciones penales que vinculan directamente a los individuos —es decir, contemplan la responsabilidad penal directa del individuo.
4. Son crímenes que se pueden ser perseguidos ante tribunales internacionales o domésticos en virtud del principio de jurisdicción universal.
5. Son disposiciones vinculantes para todos (o para la gran mayoría) de Estados e individuos.

Partiendo de este esquema, analizaremos con más detalle cada uno de los elementos enumerados y trataremos de establecer cuáles de ellos se dan, actualmente, en el crimen del terrorismo.

---

<sup>1501</sup> Por ejemplo, WERLE identifica tres condiciones acumulativas que, en todo caso, deberán satisfacerse para que un delito alcance el estatus de crimen internacional: «En primer lugar, el delito deberá entrañar la responsabilidad individual y estar sujeto a castigo. En segundo lugar, la norma que lo establezca deberá formar parte del cuerpo del Derecho internacional. En tercer lugar, el delito deberá ser punible independientemente de que se haya incorporado o no al Derecho interno». WERLE, *Principles of...*, *op. cit.*, p. 29. Por su parte, CASSESE menciona cuatro rasgos acumulativos de los crímenes internacionales. Con respecto al requisito mencionado por Werle de que la norma forme parte del Derecho internacional, Cassese añade, expresamente, que la norma violada deberá tener carácter consuetudinario y proteger valores considerados importantes por toda la comunidad internacional. Además, deberá existir un interés universal en reprimir estos delitos, en el sentido de que, con sujeción a determinadas condiciones, los presuntos autores puedan, en principio, ser enjuiciados y castigados por cualquier Estado. Por último, Cassese explica que en caso de que el presunto delincuente haya actuado en ejercicio de funciones oficiales, el Estado en cuyo nombre haya llevado a cabo el delito tendrá prohibido invocar la inmunidad. CASSESE, *International criminal law*, *op. cit.*, p. 23. NAQVI, por otro lado, relaciona hasta ocho características propias de los crímenes internacionales, a saber: se trata de actos universalmente reconocidos como criminales, que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales y violan obligaciones morales fijadas por el Derecho internacional, de forma que existe una responsabilidad colectiva de reprimirlos; se establecen por normas fundamentales de *ius cogens* y, por tanto, parte del Derecho internacional consuetudinario, cuya violación lleva aparejada la responsabilidad penal directa de los individuos; se requiere el establecimiento de jurisdicción universal. NAQVI, *Y. Q. Impediments to exercising jurisdiction over international crimes* (TMC Asser Press: La Haya, 2010) p. 31.

<sup>1502</sup> ZGONEC-ROŽEJ, M. *International criminal law manual* (International Bar Association: 2008) p. 27.

### 5.1.2 La caracterización del terrorismo como crimen internacional

A. El terrorismo como vulneración o amenaza a valores fundamentales o intereses protegidos en Derecho internacional y que incumben a la comunidad internacional en su conjunto

En primer lugar, los crímenes internacionales se caracterizan porque son actos que *atentan contra valores e intereses fundamentales protegidos por el Derecho internacional*. Por ejemplo, el Preámbulo del Estatuto de Roma hace referencia a «los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto»<sup>1503</sup>, que «constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad»<sup>1504</sup> y «conmueven profundamente la conciencia»<sup>1505</sup>. Así, el DPI tiene por finalidad proteger un *núcleo de valores universalmente admitidos y compartidos por la comunidad internacional*<sup>1506</sup>, fundamentalmente «la paz, la seguridad y el bienestar»<sup>1507</sup>.

En esta línea, Yarnold defiende que una conducta deberá ser elevada a la categoría de crimen internacional cuando concurra cualquiera de los siguientes factores: «primero, si la conducta constituye una amenaza directa a la paz y la seguridad mundiales; segundo, si la conducta ‘conmociona la conciencia’ de la comunidad mundial o por su magnitud constituye una amenaza indirecta a la paz y la seguridad mundiales»<sup>1508</sup>. Cassese también mantiene que la violación de los valores de la comunidad internacional es un elemento esencial para distinguir un crimen internacional del resto de crímenes<sup>1509</sup>. Werle concuerda

---

<sup>1503</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998 (última modificación de 2010), Preámbulo.

<sup>1504</sup> *Ibid.* Para más detalles, véase: SLADE, T. N. y CLARK, R. S. «Preamble and final clauses» en LEE, *op. cit.*, pp. 421-426.

<sup>1505</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, Preámbulo.

<sup>1506</sup> BASSIOUNI, *International criminal law...*, *op. cit.*, p. 46; *Id.* «A policy-oriented inquiry into different forms and manifestations of ‘international terrorism’» en Bassiouni, M. C. (Ed.) *Legal responses to international terrorism* (Martinus Nijhoff: Dordrecht, 1988) p. xv, xl; CASSESE, *International criminal law*, *op. cit.*, pp. 22-23; JONES, C. *Global justice* (Oxford University Press: Oxford, 2001) pp. 176-179; SAUL, B. *Defining terrorism in international law* (Oxford University Press: Nueva York, 2006) pp. 11-13; BESSON, S. y TASIOLAS, J. (Eds.) *The philosophy of international law* (Oxford University Press: Oxford, 2010) p. 569.

<sup>1507</sup> WERLE, *Principles of...*, *op. cit.*, p. 33; CRYER, R. y WILMSHURST, E. «Introduction: what is international criminal law?» en CRYER *et al.*, *An introduction...*, *op. cit.*, p. 18.

<sup>1508</sup> YARNOLD, B. «Doctrinal basis for the international criminalization process» (1994) 8 *Temple International & Comparative Law Journal* 85-116, p. 90.

<sup>1509</sup> Aunque este autor no especifica cómo identificar estos valores, señala que no se trata de valores «propuestos por eruditos o ideados por filósofos de ojos estrellados», sino establecidos, directa o indirectamente, en instrumentos internacionales como la Carta de las Naciones Unidas de 1945, la DUDH de 1948, el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y los dos Pactos de las Naciones Unidas de 1966. CASSESE, *International criminal law*, *op. cit.*, p. 23.



con esta visión y afirma que «el ataque a los valores fundamentales de la comunidad internacional confiere a un crimen *dimensión internacional* y lo convierte en un crimen de Derecho internacional»<sup>1510</sup>. Entonces, la dimensión internacional de los crímenes internacionales vendrá dada no por un elemento físico —en el sentido de trascender física o materialmente las fronteras nacionales—, sino por la escala o la gravedad de los actos y la importancia de los intereses afectados<sup>1511</sup>. En síntesis, bajo este enfoque filosófico o iusnaturalista, los crímenes internacionales pueden distinguirse de todos los demás crímenes porque reflejan un núcleo de percepciones morales y estándares normativos comunes<sup>1512</sup>.

Como mencionamos en el capítulo 2, once años después de la Conferencia de Roma, en el contexto de la preparación de la Conferencia de Revisión del Estatuto celebrada en Kampala (Uganda) en 2010, los Países Bajos propusieron retomar el debate sobre la inclusión del terrorismo en el Estatuto de la CPI<sup>1513</sup>. La iniciativa holandesa<sup>1514</sup> tenía por objeto tratar de «reforzar el arsenal de

---

<sup>1510</sup> WERLE, *Principles of...*, *op. cit.*, p. 31.

<sup>1511</sup> SAUL, *Defining terrorism...*, *op. cit.*, p. 13; BASSIOUNI, *International criminal law...*, *op. cit.*, p. 45; *Id.*, «A policy-oriented...», *op. cit.*, p. xxiv. Todos los crímenes internacionales suponen, en este sentido, un contexto de uso sistemático de la fuerza a gran escala. WERLE, *Principles of...*, *op. cit.*, p. 35.

<sup>1512</sup> International Crimes Database, «Crimes: Introduction», *op. cit.*; Asser Institute, «Crimes: Introduction», *op. cit.*

<sup>1513</sup> Asamblea de Estados Partes, «Official records, 8<sup>th</sup> Session» (18-26 de noviembre de 2009) Doc. ICC/ASP/8/20, vol. I, Anexo II, párr. 40-41 y Apéndice III. Para un análisis detallado de los debates, véase: PAULUSSEN, C. «Impunity for international terrorists? Key legal questions and practical considerations» (abril de 2012) *International Centre for Counter-Terrorism Research Paper*, pp. 19-21. Como vimos en el capítulo 2, la inclusión de los crímenes de terrorismo en el Estatuto de la CPI fue debatida durante la Conferencia de Roma de 1998 y rechazada, especialmente, como consecuencia de la falta de consenso en torno a una definición generalmente aceptada de terrorismo. Véase: Capítulo 2, Epígrafe 2.2, Apartado 2.2.3: El terrorismo en el proyecto de Estatuto de Roma de 1998.

<sup>1514</sup> En ausencia de una definición generalmente aceptada, los Países Bajos propusieron recurrir a la misma técnica empleada para la inclusión del crimen de agresión, a saber «la inclusión del crimen de terrorismo en la lista de crímenes establecidos en el párrafo 1 del artículo 5 del Estatuto y, al mismo tiempo, la postergación del ejercicio de la competencia sobre este crimen hasta tanto se haya llegado a un acuerdo en cuanto a su definición y a las condiciones para el ejercicio de la competencia sobre el mismo». Asamblea de Estados Partes, «Official records, 8<sup>th</sup> Session», Doc. ICC/ASP/8/20, vol. I, *op. cit.*, Apéndice III. En efecto, aunque la inclusión del crimen de agresión había sido ampliamente apoyada por Estados y organizaciones internacionales durante la Conferencia de Roma de 1998, no hubo tiempo material para llegar a una definición que fuera aceptable para todos, por lo que se optó por incluir el crimen en el artículo 5 del Estatuto, si bien al mismo tiempo se dispuso que la Corte no podría ejercer su jurisdicción sobre los actos de agresión hasta que se llegara a un acuerdo en torno a su definición, elementos y condiciones en una posterior Conferencia de Revisión. En este sentido: Naciones Unidas, «Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Preguntas y respuestas», disponible en: [www.un.org/spanish/law/cpi.htm](http://www.un.org/spanish/law/cpi.htm).

medidas de lucha contra el terrorismo»<sup>1515</sup>, aduciendo que «con excesiva frecuencia se da (...) la impunidad en relación con actos de terrorismo cuando los Estados parecen no estar dispuestos a llevar a cabo la investigación y el enjuiciamiento de dichos crímenes, o no poder hacerlo. La impunidad de dichos crímenes demanda una función de la Corte Penal Internacional»<sup>1516</sup>. En última instancia, la propuesta fue rechazada<sup>1517</sup> y ni siquiera llegó a incluirse en la agenda de la Conferencia de Revisión<sup>1518</sup>. *A priori*, ello nos conduce a pensar que el terrorismo todavía no se percibe como un crimen suficientemente grave para ser elevado al estatus de crimen internacional.

Y, sin embargo, como veremos con más detalle en el capítulo final de esta tesis, los efectos devastadores del terrorismo sobre los valores comunes consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) han sido reconocidos sistemáticamente por todos los órganos del sistema de las Naciones Unidas<sup>1519</sup>, incluido el Consejo de Seguridad, el cual, además, no ha cesado de insistir en que el terrorismo constituye «una de las amenazas *más graves* para la paz y la seguridad internacionales»<sup>1520</sup>. En vista de lo que antecede, ¿podemos seguir manteniendo que la iniciativa de los Países Bajos no prosperó porque el terrorismo no reviste la gravedad requerida? ¿Porque no supone una amenaza a la paz, la seguridad y el bienestar? ¿O porque no conmociona suficientemente la conciencia de la humanidad? La respuesta a estas preguntas es, sin lugar a dudas, negativa. Con todo, el acuerdo moral internacional no es innato, sino que varía a lo largo del tiempo en función de las preocupaciones de la comunidad sobre la seguridad

---

<sup>1515</sup> Asamblea de Estados Partes, «Official records, 8<sup>th</sup> Session», Doc. ICC/ASP/8/20, vol. I, *op. cit.*, Anexo II, párr. 41.

<sup>1516</sup> *Ibid.*

<sup>1517</sup> Varias delegaciones adujeron que «era prematuro incluir el crimen de terrorismo en el Estatuto de Roma sin disponer de una definición y de que una clara definición convenida en las Naciones Unidas era condición previa para la inclusión del terrorismo en el Estatuto». *Ibid.*, párr. 43.

<sup>1518</sup> PAULUSSEN, *op. cit.*, p. 20.

<sup>1519</sup> Véanse, por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General 48/122 (1993), 49/185 (1995), 50/186 (1996), 52/133 (1997), 56/160 (2001), 58/174 (2003), 68/841 (2014), 68/276 (2014) y 71/291 (2017), así como la «Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional», contenida en la resolución 49/60 (1994) y la «Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo», contenida en la resolución 60/288 (2006); las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos 2001/37, 2004/44 y 2005/80; la resolución del Consejo de Derechos Humanos 10/03 (2009) y 15/15 (2010), por la que se prologó el mandato del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; y los informes del Secretario General 2016/501, 2016/830 y 2017/97.

<sup>1520</sup> Véanse, entre otras, las resoluciones del Consejo de Seguridad 1373 (2001) y 1377 (2001), 1456 (2003), 2199 (2015), 2249 (2015), 2253 (2015), 2255 (2015) y 2354 (2017).

pública y el orden social<sup>1521</sup>. En este punto, resultan acertadas la palabras de Saul: «There is inevitable subjectivity in identifying universal values, or in appealing to natural law as the basis of criminalization, and ‘make-believe-universalism’ undermines the law’s authority»<sup>1522</sup>. Hiéramente argumenta, incluso, que no hay razones sustantivas por las que ciertos crímenes — genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y agresión— han alcanzado el estatus de crímenes internacional mientras que otros no<sup>1523</sup>. En todo caso, si el terrorismo todavía no ha alcanzado este estatus no es porque no vulnere valores fundamentales protegidos por el Derecho internacional, sino, a nuestro parecer, porque todavía no ha llegado su *momentum* político<sup>1524</sup>.

B. El terrorismo como conducta prohibida en Derecho internacional convencional y consuetudinario. Análisis de la jurisprudencia reciente relativa al estatus de la prohibición del terrorismo

La segunda característica tiene que ver con las fuentes formales por las que se establecen los delitos de carácter internacional, esto es, los tratados

---

<sup>1521</sup> KITTICHAISAREE, K. *International criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2001) p. 3; BASSIOUNI, M. C. *Crimes against humanity* (Martinus Nijhoff: Dordrecht, 1992) p. 45; *Id.* «The penal characteristics of conventional international criminal law» (1983) 15 *Case Western Law Reserve Journal of International Law* 27-38, p. 32; GREPPI, E. «The evolution of international criminal responsibility in international law» (1999) 81 *International Review of the Red Cross* 531-553.

<sup>1522</sup> SAUL, *Defining terrorism...*, *op. cit.*, p. 12. En el mismo sentido: TALLGREEN, I. «The sense and sensitivity of international criminal law» (2002) 12 *European Journal of International Law* 561-595, p. 564; BOISTER, N. «Transnational criminal law?» (2003) 14 (5) *European Journal of International Law* 953-976, pp. 969-970.

<sup>1523</sup> HIÉRAMENTE, M. «The myth of ‘international crimes’: dialectics and international criminal law» (2011) 3 (2) *Goettingen Journal of International Law* 551-588.

<sup>1524</sup> Por eso, frente a aquellos que argumentan que el terrorismo es demasiado «político» para que algún día pueda llegar a consensuarse una definición generalmente aceptada, debemos recordar que la justicia penal internacional no es una disciplina técnica e imparcial, sino que está intrínsecamente ligada a un contexto geopolítico cambiante. En el pasado, regímenes liberales y antiliberales han apoyado la criminalización internacional de otras conductas inicialmente consideradas como ofensas ordinarias —como los crímenes de guerra—, demostrando que la moralidad de la comunidad internacional se encuentra en constante evolución y que el consenso es posible aún cuando se interfiere en la soberanía penal de los Estados. En este sentido: MÉGRET, F. «The politics of international criminal justice» (2002) 13 *European Journal of International Law* 1261-1284, p. 1280.

internacionales y la costumbre internacional<sup>1525</sup>. Al parecer de Cassese, solo los crímenes ampliamente reconocidos en Derecho internacional consuetudinario —entre los que este autor incluye el genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra, la agresión, la tortura y *algunas formas extremas de terrorismo*— merecen el estatus de crimen internacional<sup>1526</sup>. En lugar de centrarse exclusivamente en los delitos consuetudinarios, Bassiouni parte del análisis de 267 tratados en materia de DPI y elabora una lista de hasta 28 crímenes internacionales<sup>1527</sup>. Como podemos apreciar, los dos teóricos llegan a resultados significativamente distintos en la identificación de los delitos que deberían reconocerse como crímenes internacionales<sup>1528</sup>. Desacuerdos similares se repiten cuando consideramos las opiniones de otros estudiosos<sup>1529</sup>.

En la segunda parte de esta tesis vimos como algunas de las manifestaciones más comunes del terrorismo han sido reguladas por los convenios, convenciones y protocolos universales en materia de lucha contra el

---

<sup>1525</sup> Por ejemplo, la piratería fue un delito internacional tipificado por la costumbre, después definido por la jurisprudencia y ulteriormente regulado por el artículo 105 de la CNUDM de 1982. CERDA ACEVEDO, *op. cit.*, p. 8. Con respecto a la costumbre internacional, se ha reconocido ampliamente que la prohibición del genocidio (véase: CIJ, en la *Causa relativa a aplicación de la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio (Bosnia-Herzegovina contra Serbia)*, Fallo de 14 de febrero de 2007, párr. 161) y la prohibición de la tortura (véase: TPIY, *Prosecutor v. Furundžija* (Trial Chamber Judgement) ICTY-95-17/1-T (16 de noviembre de 1998) párr. 454) tienen la condición de Derecho internacional consuetudinario.

<sup>1526</sup> Quedaría excluidos de esta categoría, por tanto, los crímenes contemplados, exclusivamente, en tratados internacionales o resoluciones de organismos internacionales, entre los que el autor menciona: el tráfico ilícito transfronterizo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el comercio ilícito de armas, el contrabando de materiales nucleares y otros materiales potencialmente mortales y el blanqueo de dinero. Además, tampoco incluye en la lista la piratería —porque su castigo no emana de la voluntad de proteger un valor común— y el apartheid. CASSESE, *International criminal law, op. cit.*, p. 24.

<sup>1527</sup> En concreto: agresión, mercenarismo, genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra, terrorismo, robo de material nuclear, apartheid, esclavitud y prácticas relacionadas con la esclavitud, tortura y otras formas de trato cruel, inhumano o degradante, experimentación ilegal con humanos, piratería, secuestro de aeronaves y actos ilícitos contra la seguridad de la aviación, actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima y la seguridad de las plataformas en alta mar, amenaza o uso de la violencia contra las personas internacionalmente protegidas, crímenes contra el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, secuestro de civiles, uso de explosivos, uso ilegal del sistema postal, financiación del terrorismo, tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados con las drogas, crimen organizado, destrucción y/o robo de tesoros nacionales, actos ilícitos contra elementos del medioambiente protegidos internacionalmente, tráfico internacional de material pornográfico, imitación y falsificación, interferencia ilícita de cables submarinos y soborno de cargos públicos. BASSIOUNI, «International crimes: The *ratione...*», *op. cit.*, pp. 134-135.

<sup>1528</sup> Como explica EINARSEN: «This is not because they differ on what is implied by specific sources of International criminal law, such as treaties or customary international law, but rather because they differ about the way in which these sources should be used to used to define the concept of international crimes». EINARSEN, *op. cit.*, p. 156.

<sup>1529</sup> Véanse, por ejemplo: ZAHAR y SLUTER, *op. cit.*, p. 4; WERLE, *Principles of...*, *op. cit.*, p. 29; SCHABAS, *The International Criminal Court...*, *op. cit.*, pp. 46-47; CRYER *et al.*, *An introduction...*, *op. cit.*, pp. 4-5; RATNER, ABRAMS y BISCHOFF, *op. cit.*, pp. 10-11.

terrorismo<sup>1530</sup>. Esto nos permite afirmar que la prohibición del terrorismo —o, cuanto menos, de los actos regulados por los diecinueve instrumentos antiterroristas— ha sido ampliamente recogida en el ámbito del Derecho convencional. En cambio, la cuestión del estatus de la prohibición del terrorismo en Derecho internacional consuetudinario sigue siendo muy controvertida.

La costumbre internacional está compuesta, tal y como explicábamos en el capítulo 4, de dos elementos fundamentales: una práctica de los Estados relativamente uniforme y sistemática sobre una determinada cuestión (elemento material), y la convicción por parte de los Estados de que esa práctica es jurídicamente obligatoria (elemento subjetivo u *opinio iuris*). A partir de ahí, conviene hacer algunas matizaciones relativas a la aplicación del Derecho consuetudinario en el ámbito del DPI<sup>1531</sup>. El Derecho penal, incluso en su dimensión internacional, debe respetar ciertos principios fundamentales derivados del Estado de Derecho y el ideal de justicia<sup>1532</sup>, especialmente el

---

<sup>1530</sup> A saber: el Convenio de Tokio de 1963 sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves y su Protocolo de 2014; el Convenio de La Haya de 1970, para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves y el Convenio de Montreal de 1972, para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil y su Protocolo de 1988; el Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección de 1991; el Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional de 2010 y el Protocolo complementario del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves de 2010; la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, de 1973; la Convención internacional contra la toma de rehenes de 1979; el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima de 1988 y el Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental de 1988; los Protocolos del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima y del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental de 2005; la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares de 1980 y sus Enmiendas de 2005; el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 1997; el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999; y el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear de 2005.

<sup>1531</sup> Para un análisis pormenorizado de esta cuestión, véase: LLEDÓ VÁZQUEZ, R. I. «El principio de legalidad en Derecho penal internacional» (Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, 2015).

<sup>1532</sup> AMBOS, K. y TIMMERMANN, A. «Terrorismo y Derecho internacional consuetudinario» en Ambos, K. *et al.* (Eds.) *Terrorismo y Derecho penal* (Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.: Berlín, 2015) pp. 26-28; AMBOS, K. *Treatise on international criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2013) pp. 87-97; CRYER y WILMSHURTS, *op. cit.*, p. 18.

principio de legalidad (*nullum crimen sine lege*)<sup>1533</sup>. Sobre la base de este principio, hay juristas que excluyen toda posibilidad de aplicar normas consuetudinarias en el ámbito DPI. Por ejemplo, tras enfatizar que toda conducta debe ser objeto de prohibición penal previa (*lex praevia*) y escrita (*lex scripta*), que defina los elementos del delito de manera clara e inequívoca (*lex stricta*), Ambos y Timmerman apuntan «parece improbable, incluso dejando de lado el requisito de la *lex scripta*, que una regla de Derecho internacional consuetudinario pueda reunir estos requisitos, a saber, que pueda establecer una tipificación clara e inequívoca que, además, haya existido al tiempo de la comisión de la conducta. Esto es especialmente cierto para los crímenes internacionales, que son muy complejos, tanto por sus propias características — debido a su compleja fenomenología y tipificación— como debido a la necesidad de integrar los diferentes conceptos jurídicos de diversos Estados»<sup>1534</sup>. Al menos en relación con la jurisdicción de la CPI, el compromiso *nullum crimen* recogido en los artículos 22 y 24 del Estatuto de Roma ciertamente excluye toda posibilidad de que la Corte pueda ejercer competencia sobre delitos consuetudinarios no incluidos en el Estatuto<sup>1535</sup>. Por lo general, los tribunales nacionales también han sido reacios a reconocer la responsabilidad penal individual basada únicamente en Derecho consuetudinario<sup>1536</sup>.

Con todo, otro sector de la doctrina se muestra más proclive a la aplicación de las normas consuetudinarias en el ámbito del DPI. En opinión de Becerra Ramírez, conviene recordar que «el Derecho convencional internacional no cubre todas las áreas del derecho, en virtud de su carácter parcial, es decir, no todos los Estados son miembros de los mismos tratados; por lo que impedir la aplicación del Derecho consuetudinario significaría dejar descubiertas muchas

---

<sup>1533</sup> De conformidad con este principio, para que una conducta sea calificada como delito, debe estar descrita como tal y con anterioridad a la realización de la misma, y lo mismo respecto a las penas aplicables. En definitiva, ningún hecho puede ser considerado delito sin que una ley anterior lo haya previsto como tal. Actualmente, la doctrina es uniforme en reconocer que el principio de legalidad penal es un elemento fundamental del Estado de Derecho. Para un análisis más detallado de este principio, véanse, especialmente: ROXIN, C. *Derecho penal, parte general* (Tomo I, Thomson-Civitas: Madrid, 2003) pp. 142 y ss.; BECCARIA, C. *De los delitos y de las penas* (Alianza Editorial: Madrid, 2008) pp. 127 y ss. Y más recientemente: HOLDER, J. *Principles of criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2013), p. 56.

<sup>1534</sup> AMBOS y TIMMERMANN, *op. cit.*, pp. 27-28.

<sup>1535</sup> LLEDÓ VÁZQUEZ, *op. cit.*, p. 205; SCHABAS, W. A. «Principios generales del Derecho penal en el Estatuto de la Corte Penal Internacional» en Ambos, K. y Julián Guerrero, O. (Ed.) *El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* (Universidad Externado de Colombia: Bogotá, 1999) p. 284. A lo sumo, las normas consuetudinarias podrán servir como criterios de interpretación o integración del Estatuto. RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L. «Principios generales del Derecho penal» en Guevara Bermúdez, J. A. *et al.* (Eds.) *La Corte Penal Internacional. Una visión iberoamericana* (Universidad Iberoamericana: México, 2005) p. 5.

<sup>1536</sup> AMBOS y TIMMERMANN, *op. cit.*, p. 28.

áreas delictivas de la actividad humana, lo que nos lleva a la impunidad»<sup>1537</sup>. Para los partidarios de esta postura, el DPI se configura como un ordenamiento nuevo y autónomo, diferente del Derecho penal interno, que se integra en el Derecho internacional público, cuyas fuentes son las convenciones internacionales, la costumbre y los principios generales<sup>1538</sup>. Es por ello por lo que reconocen la costumbre internacional como fuente de los crímenes internacionales, de modo que «el aforismo *nullum crimen sine lege* es remplazado por *nullum crimen sine iure*, esto es, no existe crimen internacional sin norma de Derecho internacional que lo consagre, bien sea de carácter convencional o consuetudinario»<sup>1539</sup>.

A continuación resaltaremos algunos de los hitos jurisprudenciales que han marcado el debate sobre la existencia de un crimen consuetudinario de terrorismo en los últimos tiempos, a los efectos de evaluar en qué medida ha cristalizado (o está cristalizando), por la vía consuetudinaria, una norma de *ius cogens* que prohíba los actos de terrorismo fuera del escenario de los conflictos armados. Y es que, pese a la falta de consenso sobre una definición ampliamente aceptada, un sector de la doctrina, liderado por Cassese <sup>1540</sup>, ha venido defendiendo la existencia de «una norma de Derecho consuetudinario sobre los elementos objetivos y subjetivos del crimen de terrorismo internacional en

---

<sup>1537</sup> BECERRA RAMÍREZ, M. *Las fuentes contemporáneas del Derecho internacional* (Universidad Nacional Autónoma de México: Ciudad de México, 2017) p. 147.

<sup>1538</sup> *Ibid.*, p. 146; CASSESE, *International criminal law, op. cit.*, p. 26.

<sup>1539</sup> DÍAZ SOTO, J. M. «Una aproximación al crimen de agresión» (2014) 99 *Derecho Penal y Criminología: Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminales* 11-60, p. 18. En el mismo sentido, véase: OLÁSULO ALONSO, H. «El principio nullem crimen sine iure en Derecho internacional contemporáneo» (2013) 1 (1) *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal* 18-42.

<sup>1540</sup> Jurista italiano especializado en Derecho internacional, primer Presidente del TPIY y, más adelante, primer Presidente del TEL, el Profesor Antonio Cassese fue un firme defensor de que la labor de los iusinternacionalistas es «rellenar las lagunas del Derecho internacional poniendo los valores de la humanidad por encima de la voluntad de los Estados». En su labor como juez, Cassese expresó esta convicción a través de lo que podríamos considerar «activismo judicial». VERDEBOUT, A. «La définition coutumière du terrorisme d'Antonio Cassese: de la doctrine au Tribunal Spécial pour le Liban» (2014) 88 *Droit et Société* 709-728, p. 709.

tiempo de paz»<sup>1541</sup>. Tres decisiones judiciales recientes apuntan en este mismo sentido.

*La Decisión interlocutoria sobre el Derecho aplicable de la Cámara de Apelaciones del Tribunal Especial para el Líbano de 2011*

El 30 de mayo de 2007, actuando en el marco del Capítulo VII, el Consejo de Seguridad estableció el Tribunal Especial para el Líbano (TEL)<sup>1542</sup>, con el mandato de enjuiciar a los responsables del atentado que causó la muerte al ex Primer Ministro libanés Rafiq Hariri y a otras veintidós personas el 14 de febrero de 2005<sup>1543</sup>. Ello lo convierte en el primer proceso de justicia internacional por un acto de terrorismo de la historia.

Aunque el TEL puede ser catalogado como un tribunal internacional o mixto, el artículo 2 de su Estatuto dispone que éste aplicará, exclusivamente, las disposiciones de Código Penal del Líbano relativas a la persecución y el castigo de las actividades terroristas<sup>1544</sup>. Ello no fue óbice para que la Cámara de Apelaciones del Tribunal, presidida por Cassese, decidiera estudiar el Derecho internacional convencional y consuetudinario relativo al terrorismo, bajo el pretexto de orientar al Tribunal en la interpretación del Derecho penal

---

<sup>1541</sup> CASSESE, *International criminal law, op. cit.*, pp. 163-165. Al parecer de este autor, son muchos los factores que apuntan a la existencia de este consenso sustancial en torno a la definición del terrorismo, especialmente: el hecho de que los instrumentos de lucha contra el terrorismo adoptados por la Liga Árabe, la Unión Africana y la Confederación de Estados Islámicos, aún incluyendo excepciones para aquellos que luchan por un derecho a la libre determinación que se les deniega (los «luchadores por la libertad»), contienen definiciones de terrorismo, en gran medida coincidentes con las de otros instrumentos internacionales, que a su vez son similares a la nociones de terrorismo contenidas en el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999, en varias resoluciones adoptadas por la Asamblea General —en particular, en la «Declaración sobre las medidas para eliminar el terrorismo internacional» contenida en la resolución 49/60 de 9 de diciembre de 1994 y sus posteriores reformulaciones— y en el borrador de Convenio general; y que también coinciden con el enfoque adoptado por la mayoría de legislaciones y jurisprudencia domésticas. En base a todo ello, Cassese concluye que existe un consenso sustancial entorno a la definición del terrorismo, si bien seguirían existiendo desacuerdos en lo que se refiere a las excepciones a la aplicación de la normativa antiterrorista —ello es, respecto a las dos cuestiones conflictivas ya mencionadas de los «luchadores por la libertad» y del «terrorismo de Estado», que serán abordadas en profundidad en el capítulo 6 de este trabajo. La conclusión de Cassese resulta, a nuestro parecer, objetable, por cuanto el desacuerdo respecto a las excepciones incidirá de forma inevitable y sustancial en la cuestión misma de la definición.

<sup>1542</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La situación en Oriente Medio» (30 de mayo de 2007) Doc. S/Res/1757(2007).

<sup>1543</sup> Naciones Unidas, «Ficha informativa: el Tribunal Especial para el Líbano», disponible en: [www.un.org/spanish/News/focus/tslibano/factsheet.shtml](http://www.un.org/spanish/News/focus/tslibano/factsheet.shtml).

<sup>1544</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La situación en Oriente Medio», Doc. S/Res/1757(2007), *op. cit.*, párr. 21



libanés<sup>1545</sup>. Por cuestionable que pueda resultar esta necesidad de recurrir al Derecho internacional<sup>1546</sup>, como resultado, la Cámara debió enfrentarse a una serie de preguntas que son de vital interés a los efectos que aquí nos interesan, a saber: ¿existe una definición internacional de terrorismo? Y en tal caso: ¿existe un crimen internacional de terrorismo?

En opinión de la Cámara, varios tratados, resoluciones de los órganos de las Naciones Unidas y la práctica judicial y legislativa de los Estados<sup>1547</sup>, denotan que ha emergido una norma consuetudinaria internacional sobre el crimen de terrorismo<sup>1548</sup>. Reproduciendo las palabras de la *Decisión interlocutoria sobre el derecho aplicable*, de 16 de febrero de 2011: «puede decirse que existe una práctica consolidada en relación al castigo de los actos de terrorismo, según se definen comúnmente, al menos cuando se cometen en tiempo de paz; además, esta práctica es prueba de una creencia de los Estados de que el castigo del terrorismo responde a una necesidad social (*opinio necessitatis*) y, por esta razón, se hace obligatoria por la existencia de una norma que lo exige (*opinio iuris*)»<sup>1549</sup>. Según el TEL, la norma existente impone tres obligaciones a los actores estatales y no estatales y confiere un derecho a los Estados: «(i) la obligación de abstenerse de realizar actos de terrorismo; (ii) la obligación de prevenir y reprimir el terrorismo, particularmente de perseguir y juzgar a sus

---

<sup>1545</sup> TEL, *Interlocutory Decision on the applicable law: terrorism, conspiracy, homicide, perpetration, cumulative charging*, STL-11-01/I/AC/R176bis (16 de febrero de 2011) párr. 29-89.

<sup>1546</sup> Para un análisis detallado sobre el derecho aplicable ante el TEL y el rol del Derecho internacional, véase: AMBOS, K. «Creatividad judicial en el Tribunal Especial para el Líbano: ¿es el terrorismo un crimen internacional?» (2012) 3 *Revista de Derecho penal y Criminología de la UNED* 143-173, pp. 146-157; KIRSCH, S. y OEHMICHEN, A. «Judges gone astray: the fabrication of terrorism as an international crime by the Special Tribunal for Lebanon» (2011) 1 *Durham Law Review Online* 1-20, pp. 6-7.

<sup>1547</sup> TEL, *Interlocutory Decision...*, *op. cit.*, párr. 88-89: instrumentos internacionales y multilaterales; párr. 92 y 110: resoluciones del Consejo de Seguridad; párr. 93-97: legislación nacional; párr. 99-100: jurisprudencia nacional.

<sup>1548</sup> *Ibid.*, párr. 85 y 102.

<sup>1549</sup> *Ibid.*, párr. 102. Para alcanzar esta conclusión, la Cámara examina los requisitos material y psicológico que veíamos antes: la existencia de una práctica estatal reiterada y uniforme llevada a cabo con la conciencia de que esta práctica es jurídicamente vinculante (*opinio iuris*). Sin embargo, el razonamiento del TEL refleja un giro doctrinal contemporáneo en torno a los elementos que conforman la costumbre internacional, que históricamente se habían centrado en la existencia de una práctica estatal constante y uniforme, un patrón de conducta, que refleja la creencia en una supuesta norma. Por tanto, en este sentido clásico, la costumbre emergía de una «creencia errónea». En cambio, la formulación del TEL sitúa la *opinio iuris* en un estadio previo a la práctica estatal y sugiere que la necesidad social (*opinio necessitatis*) es la esencia del Derecho consuetudinario internacional, el germen que posteriormente se verá evidenciado en la práctica de los Estados. En este sentido: KAMMERHOFER, J. «Uncertainty in the formal sources of international law: customary international law and some of its problems» (2004) 15 (3) *European Journal of International Law* 523-553, p. 534; WEATHERALL, T. «The status of the prohibition of terrorism in international law: recent developments» (2015) 46 *Georgetown Journal of International Law* 589-628, p. 590.

supuestos autores; y (iii) el derecho de perseguir y reprimir el crimen de terrorismo cometido en su territorio por nacionales y extranjeros, y la obligación correlativa de terceros Estados de abstenerse de objetar tal persecución y represión en contra de sus nacionales»<sup>1550</sup>.

La Decisión interlocutoria contraviene el punto de vista hasta entonces dominante en la literatura académica de que no existe una definición universalmente aceptada de terrorismo <sup>1551</sup>. La definición consuetudinaria propuesta por el TEL se sustenta en tres elementos: «(i) la comisión o amenaza de un acto criminal (como el asesinato, el secuestro, la toma de rehenes o el incendio provocado); (ii) con la intención de provocar miedo entre la población o coaccionar a una autoridad nacional o internacional (directa o indirectamente) a tomar alguna medida o abstenerse de tomarla; y (iii) cuando el acto contiene un elemento transnacional»<sup>1552</sup>. Como podemos apreciar, la definición contiene un *elemento objetivo* —«la comisión o amenaza de un acto criminal»— y un *elemento teleológico o volitivo mediato* —«con la intención de provocar miedo entre la población o coaccionar a una autoridad nacional o internacional a tomar alguna medida o abstenerse de tomarla», aunque sin especificar que los objetivos perseguidos sean de naturaleza ideológica o política. Por lo demás, se excluyen los actos de terrorismo que no posean ningún elemento transnacional.

La Decisión del TEL ha sido duramente criticada por un amplio sector de la doctrina <sup>1553</sup>. Según Kirsch y Oehmichen «la afirmación de la Cámara de Apelaciones de que el terrorismo constituye un crimen internacional es ciertamente revolucionaria y *altamente inventiva hasta el punto en que es realmente difícil seguir los razonamientos del tribunal en este punto*»<sup>1554</sup>.

---

<sup>1550</sup> TEL, *Interlocutory Decision...*, *op. cit.*, párr. 102, sistematizado por AMBOS y TIMMERMANN, *op. cit.*, pp. 33-34; también: AMBOS, «Creatividad judicial...», *op. cit.*, p. 158.

<sup>1551</sup> AMBOS y TIMMERMANN, *op. cit.*, p. 34; AMBOS, «Creatividad judicial...», *op. cit.*, p. 158; CRYER y WILMSHURTS, *op. cit.*, pp. 342 y ss.; DAVID, E. *Éléments de droit pénal international et européen* (Bruylant : Bruselas, 2000) p. 1100.

<sup>1552</sup> TEL, *Interlocutory Decision...*, *op. cit.*, párr. 85.

<sup>1553</sup> Véanse, entre otros: AMBOS, «Creatividad judicial...», *op. cit.*; AMBOS y TIMMERMANN, *op. cit.*; KIRSCH y OEHMICHEN, *op. cit.*; SAUL, B. «Legislating from a radical The Hague: the UN Special Tribunal for Lebanon invents an international crime of transnational terrorism» (2011) 24 *Leiden Journal of International Law* 677-700; GILLET, M. Y SCHUSTE, M. «Fast-track justice. The Special Tribunal for Lebanon defines terrorism» (2011) 9 *Journal of International Criminal Justice* 989-1020; HAFETZ, J. «Terrorism as an international crime?: mediating between justice and legality» (2015) 109 *Proceedings of the American Society of International Law Annual Meeting* 158-161. Para una opinión favorable a la Decisión interlocutoria, véase: WEATHERALL, *op. cit.*

<sup>1554</sup> KIRSCH y OEHMICHEN, *op. cit.*, p. 7 [el énfasis es nuestro].

A nuestro parecer, es difícil contravenir la afirmación de la Cámara sobre la existencia de una regla consuetudinaria, podría decirse *primaria*, que prohíbe el terrorismo y da lugar a las correspondientes obligaciones de los Estados de prevenir y reprimir dicho crimen<sup>1555</sup>. Pero otra cosa es inferir, sin más, la existencia de una regla consuetudinaria *secundaria* que eleva el terrorismo a la categoría de crimen internacional<sup>1556</sup>. De hecho, la propia Cámara reconoce «que la existencia de una norma consuetudinaria que prohíbe el terrorismo no lo convierte automáticamente en un crimen según el Derecho internacional»<sup>1557</sup>. La Cámara justifica la existencia de un crimen consuetudinario de terrorismo en una combinación, algo confusa, de referencias a la decisión del TPIY en el asunto de *Tadić* (aunque no propiamente a los criterios sustantivos desarrollados en dicha decisión), y a declaraciones sobre la especial gravedad de este crimen formuladas, principalmente, en resoluciones del Consejo de Seguridad<sup>1558</sup>. Según el test aplicado por el TPIY en el asunto de *Tadić*, una conducta debe cumplir los siguientes requisitos para convertirse en un crimen internacional:

1. La violación debe constituir una infracción de una norma (*primaria*) de Derecho internacional, de carácter consuetudinario o convencional<sup>1559</sup>;
2. La violación debe ser *grave*, esto es, debe constituir una violación de una norma que proteja valores importantes, y debe entrañar consecuencias graves para la víctima<sup>1560</sup>.
3. La violación de la norma debe entrañar, con arreglo al Derecho consuetudinario o convencional, la responsabilidad penal individual de la persona que la infringe<sup>1561</sup>.

En palabras de la Cámara: «Para convertirse en un crimen internacional, un

---

<sup>1555</sup> De hecho, podría incluso reprocharse que la Cámara no incluya entre las obligaciones de los Estados la obligación de cooperar en la lucha contra el terrorismo. A este respecto, la Cámara concluye que la obligación de cooperar todavía no es parte de la norma consuetudinaria, pero añade que «plausiblemente está en nacimiento». TEL, *Interlocutory Decision...*, *op. cit.*, párr. 102. En este mismo sentido: AMBOS, «Creatividad judicial...», *op. cit.*, p. 159; AMBOS y TIMMERMANN, *op. cit.*, p. 34.

<sup>1556</sup> AMBOS, «Creatividad judicial...», *op. cit.*, p. 159; AMBOS y TIMMERMANN, *op. cit.*, p. 34.

<sup>1557</sup> TEL, *Interlocutory Decision...*, *op. cit.*, párr. 103.

<sup>1558</sup> AMBOS, «Creatividad judicial...», *op. cit.*, pp. 164-165.

<sup>1559</sup> TPIY, *Prosecutor v. Tadić* (Decision on the Defence Appeal of Jurisdiction) ICTY-94-1-AR72 (2 de octubre de 1995) párr. 94.

<sup>1560</sup> *Ibíd.*

<sup>1561</sup> *Ibíd.* Esto es, la violación debe dar lugar a la responsabilidad penal individual por sí misma, con independencia de la criminalización de la conducta a nivel doméstico. AMBOS, «Creatividad judicial...», *op. cit.*, p. 165. Para un análisis más detallado de cada uno de estos tres requisitos, véase: CASSESE, *International criminal law*, *op. cit.*, pp. 11-12.

delito con arreglo al derecho interno debe ser considerado por la comunidad mundial como un ataque a valores universales (tales como la paz o los derechos humanos), o valores considerados de suma importancia para la comunidad; adicionalmente, *es necesario que los Estados y las organizaciones internacionales, a través de sus actos y declaraciones, condenen esta actitud expresando de manera clara que la comunidad mundial considera el delito en cuestión como constitutivo de un crimen internacional*<sup>1562</sup>.

A partir de ahí, la Cámara realiza un análisis detallado de la práctica estatal relativa al terrorismo, haciendo hincapié en que la extensa criminalización de las actividades terroristas en los sistemas penales nacionales, en base a lo cual entiende acreditada la intención de criminalizar el terrorismo en el ámbito internacional (por concurrir la práctica estatal y la *opinio iuris* necesarias al efecto)<sup>1563</sup>. Además, la Decisión destaca la forma en que las resoluciones Consejo vienen caracterizando al terrorismo como una amenaza a la paz y la seguridad internacional<sup>1564</sup>. La norma consuetudinaria formulada por el TEL posee, por tanto, una doble vertiente: por un lado, se dirige a los Estados y a otros sujetos investidos de personalidad jurídica internacional, imponiéndoles o confiriéndoles derechos y obligaciones que deben cumplirse en el plano internacional (vertiente *colectiva*); y, al mismo tiempo, se dirige a los individuos, imponiéndoles la estricta obligación de abstenerse de participar en actos de terrorismo, que se corresponde con el derecho correlativo de cualquier Estado —o sujeto internacional competente— de hacer valer dicha obligación a nivel nacional (vertiente *individual*)<sup>1565</sup>.

---

<sup>1562</sup> TEL, *Interlocutory Decision...*, *op. cit.*, párr. 91 y 103 [el énfasis es nuestro].

<sup>1563</sup> *Ibid.*, párr. 83-101. Para llegar a esta conclusión, la Cámara realiza una analogía con el proceso que llevó a criminalización consuetudinaria de los crímenes de guerra y, en base a ello, señala «de manera similar, la criminalización del terrorismo comenzó a nivel doméstico, con muchos países del mundo adoptando legislación contra los actos terroristas y llevando ante los tribunales a aquellos presuntamente responsables de tales actos». Esta tendencia hacia la criminalización doméstica fue reforzada, continúa, «mediante la aprobación de contundentes resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas condenando el terrorismo, y la adopción de un importante número de tratados internacionales que prohíben diversas manifestaciones del terrorismo y requieren a las partes contratantes que cooperen para la represión de dichas manifestaciones». *Ibid.*, párr. 104. Para un análisis más completo de los razonamientos de la Cámara: WEATHERALL, *op. cit.*, pp. 603 y ss.

<sup>1564</sup> Para la Cámara, esta diferencia en el tratamiento frente a otros crímenes —entre los que menciona el blanqueo de capitales, el tráfico de drogas o la explotación sexual y la prostitución—, «corroborra que el terrorismo es un crimen internacional clasificado como tal por el Derecho internacional, incluido el Derecho internacional consuetudinario, que por consiguiente da lugar a la responsabilidad penal individual de los individuos». *Ibid.*, párr. 101.

<sup>1565</sup> *Ibid.*, párr. 105. La única excepción a esta obligación estricta, según la Decisión interlocutoria, es que su aplicación está restringida al tiempo de paz, ya que su extensión a los escenarios de conflicto armado se encuentra todavía *in statu nascendi* (en estado de nacimiento o formación). *Ibid.*, párr. 109.

Ciertamente, el terrorismo cumple los dos primeros criterios del test de *Tadić*: es incuestionable que constituye una infracción *grave* del Derecho internacional, cuyo objeto es la destrucción de valores tan universales como los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia. Muchas más dudas plantea, bajo nuestro punto de vista, mantener que la comisión de actos de terrorismo da lugar, actualmente, a la responsabilidad penal individual de los infractores. Frente a lo que mantiene la Cámara, no existen, al parecer de la doctrina mayoritaria<sup>1566</sup>, manifestaciones claras de que el terrorismo se considere un crimen internacional. Reproduciendo las conclusiones de Ambos: «el hecho de que el terrorismo no sea parte de los crímenes nucleares del Estatuto de la CPI y que hasta ahora no haya sido posible adoptar una convención integral sobre el terrorismo, prueba, más bien, lo contrario, a saber, que el terrorismo no es (aún) reconocido como un crimen internacional por sí mismo»<sup>1567</sup>. En definitiva, si bien es cierto que el terrorismo es un crimen convencional particularmente grave, quizás más próximo a los auténticos crímenes internacionales que a otros delitos transnacionales, nos parece prematuro concluir que ha alcanzado el estatus de crimen internacional.

*Regina v. Mohammed Gul (Court of Appeal, 2012)*

Un año después de que la Cámara de Apelaciones adoptara la Decisión interlocutoria, el Tribunal de Apelación de Inglaterra y Gales ratificó las conclusiones del TEL sobre la existencia de un crimen consuetudinario de terrorismo en tiempo de paz y examinó, asimismo, la aplicabilidad de esta norma al contexto de los conflictos armados<sup>1568</sup>.

El recurrente, Mohammed Gul, había sido condenado por «difundir publicaciones terroristas» en violación del *Terrorism Act* de 2006 y sentenciado a cinco años de prisión<sup>1569</sup>. Este joven británico de origen libio fue arrestado en 2009 después de publicar una serie de vídeos que, entre otros extremos, mostraban escenas de ataques contra soldados de las Fuerzas de Coalición en

---

<sup>1566</sup> AMBOS, «Creatividad judicial...», *op. cit.*; AMBOS y TIMMERMANN, *op. cit.*; KIRSCH y OEHMICHEN, *op. cit.*; SAUL, «Legislating from a radical The Hague...», *op. cit.*; GILLET y SCHUSTE, *op. cit.*; HAFETZ, *op. cit.*

<sup>1567</sup> AMBOS, «Creatividad judicial...», *op. cit.*, p. 166; CRYER y WILMSHURST, *op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>1568</sup> Tribunal de Apelación de Inglaterra y Gales, *Regina v. Mohammed Gul (Judgement)* EWCA Crim 280 (22 de febrero de 2012).

<sup>1569</sup> *Ibid.*, párr. 4-5.

Irak y Afganistán, por parte de luchadores insurgentes<sup>1570</sup> .

En su recurso ante el Tribunal de Apelación, la defensa de Gul argumentó que los insurgentes estaban resistiendo de forma legítima la invasión de las Fuerzas de la Coalición<sup>1571</sup> . El recurrente expresó su rechazo hacia los ataques dirigidos contra civiles y objetivos civiles y mantuvo, en base a ello, que no estaba alentando el terrorismo, sino el *ejercicio de la legítima defensa*<sup>1572</sup>. En lo que aquí nos interesa, el recurrente utilizó la Decisión interlocutoria del TEL para fundamentar *la inexistencia de un crimen consuetudinario de terrorismo en el contexto de los conflictos armados*<sup>1573</sup>.

En su Fallo de 2012, el Tribunal de Apelación se refiere a la decisión del TEL y reafirma la existencia de un crimen consuetudinario de terrorismo en tiempo de paz («o en otras palabras, cuando no existe un conflicto armado, ya sea internacional o no internacional»)<sup>1574</sup> . A partir de ahí, el Tribunal centra su análisis en la cuestión litigiosa: determinar si la definición consuetudinaria de terrorismo identificada por el TEL ha evolucionado en el sentido de excluir los ataques contra objetivos militares conformes a DIH<sup>1575</sup>. Tras evaluar la práctica estatal y la *opinio iuris* en la materia, el Tribunal concluyó que no existían

---

<sup>1570</sup> Los videos difundidos por Gul en *YouTube* y otras páginas Web incluían escenas de ataques perpetrados por Al-Qaeda, los talibanes y otros grupos proscritos contra objetivos militares, acompañados por *nasheeds* (un tipo de música vocal musulmana) «elogiando, por ejemplo, la valentía de aquellos que llevan a cabo ese tipo de ataques y su martirio, y alentando ese tipo de ataques». También incluían escenas de ataques de las fuerzas insurgentes contra objetivos militares en Chechenia y del uso de artefactos explosivos improvisados contra las Fuerzas de la Coalición; imágenes de Osama bin Laden, Al Zarqawi y otros; extractos de «vídeos de martirio» y símbolos asociados con organizaciones proscritas; imágenes de los atentados del 11-S y de otros ataques contra civiles; e imágenes de ataques contra la policía. *Ibid.*, párr. 6.

<sup>1571</sup> *Ibid.*, párr. 7.

<sup>1572</sup> *Ibid.* La defensa de Gul señaló que la definición de terrorismo en Derecho internacional ha evolucionado de forma que «excluye a quienes participan en una lucha armada contra un gobierno cuando éstos atacan a las fuerzas armadas de dicho gobierno», y que esta postura se ve respaldada, además, por el principio de distinción que opera en DIH. *Ibid.*, párr. 27.

<sup>1573</sup> *Ibid.*, párr. 35. En este sentido, como apunta WEATHERALL: «The case turned not on the extraterritorial application of the UK statute, nor the status of the armed conflicts in Iraq and Afghanistan, but instead, on the development of the international crime of terrorism and its application to armed conflict». WEATHERALL, *op. cit.*, p. 606.

<sup>1574</sup> Tribunal de Apelación de Inglaterra y Gales, *Regina v. Mohammed Gul*, *op. cit.*, párr. 32-35.

<sup>1575</sup> *Ibid.*, párr. 37. En definitiva, el Tribunal no se ocupó tanto de analizar si la norma consuetudinaria que prohíbe el terrorismo es aplicable en el contexto de los conflictos armados, sino de establecer si ha emergido una suerte de «excepción paralela» a dicha norma que previene que determinados actos, que de otra forma reunirían los elementos del crimen de terrorismo enunciados por el TEL, sean calificados como tales. *Ibid.*, párr. 38-41. Dicho de otro modo: el Tribunal abordó la cuestión, nada pacífica, de si los actos de los «luchadores por la libertad» acordes con el DIH pueden ser calificados como terroristas. WEATHERALL, *op. cit.*, p. 606. Por su particular trascendencia para la definición del terrorismo en Derecho internacional, la cuestión del uso de la fuerza en el marco de la «lucha de los pueblos» contra la ocupación extranjera y por su libre determinación será abordada con detalle en el capítulo 6.

elementos suficientes para sustentar dicha afirmación<sup>1576</sup>.

*La Réunion aérienne c. Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste*  
(Cour de Cassation, 2011)

Semanas después de que el TEL hiciera pública su Decisión interlocutoria, el Tribunal de Casación francés examinó los límites de la inmunidad jurisdiccional de los Estados por no castigar —y posiblemente apoyar—, actos de terrorismo<sup>1577</sup>. El asunto de *La Réunion aérienne c. Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste* surgió a raíz del bombardeo de un avión de pasajeros francés que viajaba desde Brazzaville (República del Congo) al aeropuerto París Charles de Gaulle en Francia, el 19 de septiembre de 1989, resultando en la muerte de 170 personas<sup>1578</sup>. Seis nacionales libios fueron juzgados *in absentia* por un Juzgado de lo penal de París (*Cour d'assises*) y condenados a cadena perpetua <sup>1579</sup>. La cuestión planteada versaba sobre la posibilidad de que las compañías aseguradoras de la aerolínea que habían compensado a las víctimas intervinieran en procedimientos civiles conexos, a fin de solicitar un reembolso a los seis condenados y al propio Estado libio. Más específicamente, las compañías recurrieron ante el Tribunal de Casación una decisión del Tribunal de Apelación que determinó inadmisibles las reclamaciones frente a Libia a causa de la inmunidad jurisdiccional del Estado.

En consonancia con el criterio jurisprudencial dominante, el Tribunal de Casación confirmó el fallo recurrido en lo relativo a la inmunidad del Estado<sup>1580</sup>, si bien aprovechó la oportunidad para contribuir al debate objeto de estudio, manifestando: «suponiendo que la prohibición de cometer actos terroristas pueda haber alcanzado el rango de norma de *ius cogens* de Derecho internacional, que prevalecería sobre otras normas de Derecho internacional y podría constituirse como una restricción legítima a la inmunidad jurisdiccional, tal restricción sería en el presente caso desproporcionada en atención al fin perseguido, dado que los procedimientos seguidos frente al Estado extranjero no están fundamentados en la comisión de actos terroristas sino en su

---

<sup>1576</sup> *Ibid.*, párr. 36 y 47.

<sup>1577</sup> Cour de Cassation, Civ. 1ère, *La Réunion aérienne c. Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste*, No. 09-147743 (9 de marzo de 2011).

<sup>1578</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>1579</sup> *Ibid.*

<sup>1580</sup> *Ibid.*, pp. 1-2.

responsabilidad moral»<sup>1581</sup>. Como podemos apreciar, el Tribunal ratifica el estatus consuetudinario de la prohibición de cometer actos de terrorismo y van un paso más allá, aventurándose a sugerir que ésta pueda haber alcanzado el estatus de norma de Derecho imperativo o *ius cogens*.

En vista de todo lo que antecede, es posible afirmar, en nuestra opinión, que aunque el terrorismo todavía no cumple los criterios para ser elevado a la categoría de crimen internacional por la vía consuetudinaria, existe, cuanto menos, una tendencia emergente hacia la criminalización supranacional de los delitos de terrorismo cometidos en tiempo de paz<sup>1582</sup>.

C. La exigencia de responsabilidad penal individual por actos de terrorismo y la persecución de las actividades terroristas en base al principio de jurisdicción universal

En tercer lugar, como vimos en el capítulo 3, los crímenes internacionales son conductas directamente prohibidas por el Derecho internacional, que establece la *responsabilidad penal individual*, supranacional y directa, de los máximos responsables, que podrá ser ejecutada ante los tribunales internacionales penales creados por la comunidad internacional a estos efectos, o por las jurisdicciones nacionales en aplicación de fundamentos jurisdiccionales tradicionales como la territorialidad o nacionalidad activa, o actuando en nombre de la sociedad internacional, a través del principio de *jurisdicción universal*<sup>1583</sup>. Aunque el mecanismo *aut dedere aut iudicare* incorporado a los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo puede concebirse, dijimos, como una «jurisdicción cuasi-universal» o una «jurisdicción universal convencional» —que obliga a los Estados parte en esos tratados a extraditar o juzgar tan pronto como se determine la presencia de un fugitivo en su territorio<sup>1584</sup>—, nadie cuestiona que entre una y otra figura existen

---

<sup>1581</sup> *Ibid.*, p. 3. Resulta particularmente interesante la forma en que el Tribunal de Casación articula la prohibición, refiriéndose de forma genérica a los «actos de terrorismo», y no a manifestaciones concretas de terrorismo, como el bombardeo de una avión de pasajeros, que era la cuestión objeto de autos.

<sup>1582</sup> GAETA, P. «International criminalization of prohibited conduct», en Cassese, A. (Ed.) *The Oxford companion to international criminal justice* (Oxford University Press: Oxford, 2009) p. 69.

<sup>1583</sup> Véase: Capítulo 3, Epígrafe 3.2: Principales diferencias entre los crímenes internacionales *stricto sensu* y otros crímenes de repercusión transnacional regulados en convenios internacionales.

<sup>1584</sup> Véase: Capítulo 4, Epígrafe 4.3: Las obligaciones de extraditar y juzgar en los instrumentos internacionales para la prevención y la represión del terrorismo: contenido, alcance y principales desafíos.



diferencias fundamentales<sup>1585</sup>. Al mismo tiempo, como acabamos de ver, no existen todavía fundamentos (práctica estatal y *opinio iuris*) que nos permitan afirmar que el terrorismo se ha convertido en un crimen de Derecho internacional consuetudinario que de lugar a la responsabilidad penal individual directa de los infractores. Por todo ello, el terrorismo todavía no reúne este elemento definitorio de los auténticos crímenes supranacionales.

#### D. La prohibición del terrorismo como norma de *ius cogens*

El último elemento definitorio de los crímenes internacionales que analizaremos aquí es su condición de normas de Derecho imperativo o *ius cogens*. Dicho de otro modo: estos crímenes se caracterizan porque las normas que los establecen vinculan a todos los Estados e individuos. Este término, incorporado por primera vez en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969<sup>1586</sup> y analizado con profundidad por la CDI, alude a «una norma imperativa de derecho internacional general que es aceptada y reconocida por la comunidad de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter»<sup>1587</sup>. Al reconocer esta categoría de normas, «los Estados crean una pirámide en el Derecho internacional, en cuya cúspide se encuentran las normas imperativas cuyo valor es superior a las demás normas *porque recogen los valores esenciales de la*

---

<sup>1585</sup> Véase: Capítulo 4, Epígrafe 4.2, Apartado 4.2.3: La relación entre el principio *aut dedere aut iudicare* y el principio de jurisdicción universal.

<sup>1586</sup> En concreto, el artículo 53 de las Convención de Viena dispone: «Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración está 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». Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 29 de mayo de 1969, artículo 53.

<sup>1587</sup> MANDUJANO RUBIO, S. *Manual de Derecho internacional público* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2019) pp. 55-58.

*comunidad internacional* que está fundamentado en la idea de humanidad»<sup>1588</sup>. Desde la positivización de esta figura hace más de medio siglo, su ámbito de aplicación ha traspasado el Derecho convencional. Desafortunadamente, todavía no existe un catálogo o instrumento jurídico internacional que permita identificar con exactitud cuáles son las normas de *ius cogens*.<sup>1589</sup> En todo caso, en lo que aquí nos interesa, a falta de un instrumento convencional que defina y criminalice las actividades terroristas de forma general y omnicomprendiva, y descartado que se haya producido, hasta la fecha, la criminalización del terrorismo por la vía consuetudinaria, no podemos sino concluir que el terrorismo tampoco reúne este último elemento característico de los crímenes internacionales *stricto sensu*.

Nos parece pertinente cerrar este epígrafe con una reflexión de Sánchez Legido sobre los motivos que han prevenido que el terrorismo se convierta, por el momento, en un verdadero crimen supranacional: «quizá sea que en un contexto caracterizado por la permeabilidad del fenómeno terrorista a apreciaciones subjetivas y sesgadas en función de la mayor o menor sintonía con los objetivos perseguidos por los terroristas de turno, *no ha habido hasta ahora una auténtica conciencia y voluntad en ver en el terrorismo un auténtico problema global*»<sup>1590</sup>.

---

<sup>1588</sup> QUISPE REMÓN, F. «Las normas de *ius cogens*: ausencia de catálogo» (2012) 28 *Anuario Español de Derecho internacional* 143-183, p. 150 [el énfasis es nuestro]. Se trata, como decía DE LUNA GARCÍA, de «necesidades de orden moral, económico, político, etc., indispensables para la existencia misma de la sociedad internacional y, por consiguiente, imperiosas y absolutas; el Derecho internacional no puede desconocerlas, pues acaban por imponerse o desaparece la sociedad internacional; representan el mínimo jurídico que la comunidad internacional, en un momento dado, considera esencial para su existencia y constituyen por ello el más fuerte límite que el medio colectivo en que los Estados viven imponen al relativismo del Derecho internacional, al voluntarismo y subjetivismo de los Estados soberanos». DE LUNA GARCÍA, A. en *Yearbook of the International Law Commission* (21 de mayo de 1963), vol. 1, párr. 58-66. En el mismo sentido: CARRILLO SALCEDO, J. A. *El Derecho internacional en un mundo en cambio* (Tecnos: Madrid, 1984) pp. 204-205; CASADO RAIGÓN, R. *Notas sobre el ius cogens internacional* (Universidad de Córdoba: Córdoba, 1991) p. 11.

<sup>1589</sup> QUISPE REMÓN, *op. cit.*, pp. 143-183. Con carácter general, se consideran normas de Derecho imperativo: las prohibiciones del uso ilegítimo de la fuerza, esclavitud, piratería, agresión, genocidio, discriminación racial, delitos contra la humanidad y tortura; así como el principio de igualdad de los Estados, el derecho a la libre determinación de los pueblos y el derecho al debido proceso.

<sup>1590</sup> SÁNCHEZ LEGIDO, Á. *Jurisdicción universal penal y Derecho internacional* (Tirant Lo Blanch: Valencia, 2003) pp. 236-237 [el énfasis es nuestro].

## 5.2 LA COMPETENCIA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL PARA INVESTIGAR Y ENJUICIAR ACTOS DE TERRORISMO: ANÁLISIS DE VIABILIDAD

«The object of terrorism is terrorism. The object of oppression is oppression. The object of torture is torture. The object of murder is murder. The object of power is power. Now do you begin to understand me?»<sup>1591</sup>.

El artículo 5 del Estatuto de Roma señala que «la competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto» y establece la jurisdicción de la CPI respecto del crimen de genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión<sup>1592</sup>. Delimitar el listado de crímenes competencia de la CPI fue, sin lugar a dudas, el aspecto más contencioso de las negociaciones del Estatuto<sup>1593</sup>. Las delegaciones presentes en la Conferencia de Roma debatieron intensamente la inclusión de nueve crímenes convencionales, ampliamente establecidos, en el Estatuto, entre ellos varias ofensas reguladas en los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo<sup>1594</sup>. En última instancia, como sabemos, el borrador del artículo 5 fue rechazado y los crímenes de terrorismo no fueron incluidos en el Estatuto de la CPI<sup>1595</sup>.

El propósito de este capítulo es evaluar si, pese a esta exclusión formal de los crímenes de terrorismo del Estatuto de Roma, la CPI podrá ejercer su jurisdicción para investigar y enjuiciar algunos actos terroristas cuando éstos reúnan los elementos constitutivos de los crímenes enunciados en el artículo 5, es decir, cuando tales actos sean subsumibles en los tipos penales del genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra o la agresión. Esta

---

<sup>1591</sup> ORWELL, G. 1984.

<sup>1592</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 5.

<sup>1593</sup> KIRSCH, P. «Introduction» en Triffterer, O. (Ed.) *Commentary on the Rome Statute* (Beck/Hart: Oxford, 2008) p. xxiv.

<sup>1594</sup> En concreto: los actos ilícitos contra las seguridad de la aviación civil y la navegación marítima, los delitos contra las personas internacionalmente protegidas y la toma de rehenes. ARNOLD, E. *The ICC as a new instrument for repressing terrorism* (Transnational Publishers: Nueva York, 2004) pp. 53-57.

<sup>1595</sup> Véase: Capítulo 2, Epígrafe 2.2, Apartado 2.2.3: El terrorismo en el proyecto de Estatuto de Roma de 1998.

posibilidad ha sido extensamente explorada por la doctrina<sup>1596</sup>. Con todo, el uso de la violencia desmedida que, como hemos visto en la primera parte de este trabajo, ha caracterizado el *modus operandi* de las nuevas generaciones del salafismo yihadista en los últimos años y, muy en particular, la extrema gravedad de los abusos que se atribuye a estos actores no estatales en los conflictos armados en los que participan y en los territorios total o parcialmente bajo su control, justifican esta nueva revisión. Cabe notar que el TPIY adoptó un enfoque similar en relación a los delitos de violación. Aunque éstos no aparecen expresamente recogidos en el Estatuto del TPIY, en su decisión relativa al asunto *Mucić et al.*, la Sala de Cuestiones Preliminares se declaró competente para perseguir la violación, al concluir que ésta es una forma de tortura y que, siendo así, constituye una infracción grave de las Convenciones de Ginebra de 1949 y una violación de las leyes y costumbres de la guerra<sup>1597</sup>. De igual modo, los delitos de terrorismo podrían ser caracterizados y perseguidos bajo la rúbrica de otros crímenes internacionales.

---

<sup>1596</sup> Véanse, entre otros: ARNOLD, *op. cit.*; CASSESE, *International criminal law, op. cit.*; WRIGHT, W. F. «Limitations on the prosecution of international terrorists by the International Criminal Court (1999) 8 *Michigan State University DCL-Journal of International Law* 139-150; MARTÍNEZ, L. «Prosecuting terrorists at the International Criminal Court: possibilities and problems» (2002) 34 (1) *Rutgers Law Journal* 1-62; VERDOODT, K. «A role for the International Criminal Court in the fight against terrorism?» (2002) 46 *Working Paper, Institute for International Law, K. U. Leuven*, disponible en: [www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/working-papers/WP26e.pdf](http://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/working-papers/WP26e.pdf); MUCH, C. «The International Criminal Court (ICC) and terrorism as an international crime» (2006) 14 *Michigan State Journal of International Law* 121-138; DE LONDRAS, F. «Terrorism as an international crime» en Schabas, W. y Bernaz, N. (Eds.) *Routledge handbook of international criminal law* (Routledge: Nueva York, 2010); GALIGGING, R. «Prosecuting acts of terrorism as crimes against humanity under the ICC Treaty» (2010) 7 (4) *Indonesia Journal of International Law* 746-774; MATEUS RUGELES, A. y MARTÍNEZ-VARGAS, J. R. «Derecho penal internacional y terrorismo: ¿crimen de Derecho internacional? (2010) 113 *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 381-414; VACAS FERNÁNDEZ, F. *El terrorismo como crimen internacional* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2011); BLÖCHER, D. «Terrorism as an international crime: the definitional problem» (2011) 8 *Eyes on the ICC* 107-138; COHEN, A. «Prosecuting terrorists at the International Criminal Court» (2012) 20 (2) *Michigan State International Law Review* 219-258.

<sup>1597</sup> Fue la primera vez que un tribunal internacional calificó la violación como forma de tortura, marcando un hito en la persecución de la violencia sexual perpetrada en el escenario de un conflicto armado. TPIY, *Prosecutor v. Mucić et al.* (Trial Chamber Judgement) ICTY-96-21/1 (16 de noviembre de 1998) párr. 496; *Id.*, «Crimes of sexual violence: Landmark cases», disponible en: [www.icty.org/en/in-focus/crimes-sexual-violence/landmark-cases](http://www.icty.org/en/in-focus/crimes-sexual-violence/landmark-cases). Poco tiempo después, el TPIY realizó importantes reflexiones en torno a la caracterización de los delitos de violación como crímenes internacionales en el contexto del caso *Furundžija* —el primero centrado plenamente en la imputación de delitos de violencia sexual. *Id.*, *Prosecutor v. Furundžija* (Trial Chamber Judgement) ICTY-95-17/1-T (10 de diciembre de 1998). En la misma línea, pese a que el Estatuto de Roma solo recoge la violación como una de las ofensas constitutivas de los crímenes contra la humanidad, la Sala de Cuestiones Preliminares de la CPI ha concluido que la violación también puede ser constitutiva de crímenes de guerra e, incluso, de genocidio.

Antes de pasar a analizar la viabilidad de esta opción, es menester introducir aquí un breve apunte sobre la interpretación de los crímenes de la competencia de la CPI<sup>1598</sup>. La interpretación del Estatuto de Roma responde a las reglas de la interpretación de los tratados, consagradas en la Convención de Viena de 1969, en cuanto a la regla general de interpretación —artículo 31, interpretación «de buena conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos»<sup>1599</sup>— y los medios de interpretación complementarios —artículo 32, trabajos preparatorios y circunstancias de su celebración<sup>1600</sup>—, en el marco de la jerarquía de las fuentes de Derecho internacional establecidas en el artículo 38 del Estatuto de la CIJ<sup>1601</sup>. A su vez, como mencionábamos antes, el artículo 22<sup>1602</sup> del Estatuto de la CPI consagra en compromiso *nullum crimen*, disponiendo de forma explícita que «la definición de crimen será interpretada estrictamente y no se hará extensiva por analogía»<sup>1603</sup>; mientras que el artículo 24 hace lo propio con el principio de irretroactividad<sup>1604</sup>. La interpretación del Estatuto deberá seguir, además, las directrices contenidas en los Elementos de los

---

<sup>1598</sup> Para un estudio detallado de esta cuestión, véase: GROOVER, L. *Interpreting crimes in the Rome Statute of the International Criminal Court* (Cambridge University Press: Cambridge, 2014).

<sup>1599</sup> En virtud de este precepto: «1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin. 2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos: a) Todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado; b) Todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado. 3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: a) Todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones; b) Toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado; c) Toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes. 4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes». Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, *op. cit.*, artículo 31.

<sup>1600</sup> «Se podrá acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31: a) Deje ambiguo u oscuro el sentido; o b) Conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable». *Ibid.*, artículo 32.

<sup>1601</sup> ESTUPIÑAN SILVA, R. «Principios que rigen la responsabilidad internacional penal por crímenes internacionales» (2012) *XII Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 133-173, p. 138.

<sup>1602</sup> «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». Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 22.1.

<sup>1603</sup> *Ibid.*, artículo 22.2.

<sup>1604</sup> «Nadie será penalmente responsable de conformidad con el presente Estatuto por una conducta anterior a su entrada en vigor [1 de julio de 2001]». *Ibid.*, artículo 24.1.

crímenes<sup>1605</sup>. En definitiva, a la hora de evaluar si los crímenes de la competencia de la CPI pueden abarcar los actos de terrorismo, cabe tener presente que la redacción del Estatuto no tolera muchas licencias interpretativas, ni lingüísticas ni jurídicas<sup>1606</sup>. Con esto en mente, pasaremos ahora a auditar los crímenes de la competencia de la Corte uno por uno, sirviéndonos de los casos de estudio propuestos en el capítulo 1 y de otros ejemplos prácticos.

### *5.2.1 Los actos de terrorismo y la satisfacción de los elementos constitutivos del crimen de genocidio con arreglo al artículo 6 del Estatuto de Roma*

El término «genocidio» fue acuñado en 1944 por el jurista polaco Raphael Lemkin, quien en 1939 había huido del holocausto y encontrado refugio en Estados Unidos<sup>1607</sup>. Lemkin combinó el vocablo griego *genos*, «raza» o «tribu», con el vocablo latino *cide*, «acto de asesinar», para designar a la destrucción específica de un grupo nacional, étnico, racial o religioso<sup>1608</sup>.

La figura del genocidio evolucionó de una categoría de crímenes contra la humanidad a un crimen independiente después de la Segunda Guerra Mundial<sup>1609</sup>. El genocidio fue reconocido por primera vez como «un crimen de Derecho internacional» en la resolución 96 (I) de la Asamblea General, adoptada el 11 de diciembre de 1946<sup>1610</sup>. Dos años más tarde, se consagró como crimen autónomo, consecuencia de la adopción unánime de la Convención para

---

<sup>1605</sup> Una fuente jurídica secundaria cuyo fin es ayudar a la Corte a interpretar y aplicar los artículos 6 a 8 del Estatuto de Roma. CPI, «Elementos de los crímenes» (2011), disponible en: [www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/a851490e-6514-4e91-bd45-ad9a216cf47e/283786/elementsofcrimesspaweb.pdf](http://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/a851490e-6514-4e91-bd45-ad9a216cf47e/283786/elementsofcrimesspaweb.pdf).

<sup>1606</sup> COHEN, *op. cit.*, p. 241.

<sup>1607</sup> LEMKIN, R. *Axis rule in occupied Europe: laws of occupation —analysis of government—proposals for redress* (Carnegie Endowment for International Peace: Washington DC, 1944) p. 79.

<sup>1608</sup> CURRIE, R. J., RIKHOF, J. y MACNEIL, G. *International and transnational criminal law* (Irwin Law: Toronto, 2010) p. 105.

<sup>1609</sup> AMBOS, K. y TRIFFTERER, O. «Problemas seleccionados en torno a los crímenes más graves (*core crimes*) en el Derecho penal internacional» (2004), disponible en: [www.perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a\\_20080521\\_11.pdf](http://www.perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20080521_11.pdf); CASSESE, A. (Ed.) *The Rome Statute of the International Criminal Court. A commentary* (vol. 1, Oxford University Press: Londres, 2002) pp. 336-340; METTRAUX, G. «Crimes against humanity in the jurisprudence of the ICTY and ICTR» (2022) 43 *Harvard International Law Journal* 237-316, pp.302-306; AMBOS, K. y WIRTH, S. «The current law of crimes against humanity. An analysis of UNTAET regulation 15/2000» (2002) 13 *Criminal Law Forum* 1-90, pp. 2-13.

<sup>1610</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «El crimen de genocidio» (11 de diciembre de 1946) Doc. A/Res/96-I.

la prevención y la sanción del delito de genocidio de 1948<sup>1611</sup>. Hasta la fecha, la Convención ha sido ratificada por 152 Estados<sup>1612</sup>. En todo caso, la CIJ ha declarado repetidamente que la Convención incorpora principios que forman parte del Derecho internacional consuetudinario o general, de forma que también obligan a terceros Estados que no son parte en la misma<sup>1613</sup>.

Más adelante, el crimen de genocidio fue incorporado a la jurisdicción de los Tribunales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y Ruanda. Los Estatutos del TPIY<sup>1614</sup> y del TPIR<sup>1615</sup> reproducen, en términos casi idénticos, los artículos II (definición) y III (actos punibles) de la Convención sobre el genocidio<sup>1616</sup>. Como podremos observar más adelante, jurisprudencia de los Tribunales *ad hoc* ha contribuido significativamente a la concreción del alcance y contenido del «crimen de crímenes»<sup>1617</sup>.

---

<sup>1611</sup> CASSESE, *International criminal law, op. cit.*, p. 96. Para un análisis detallado del origen y la evolución del denominado «crimen de crímenes», véanse, por ejemplo: VAN DER HARMEN, W. *The genocide convention: the legacy of 60 years* (Martinus Nijhoff: Dordrecht, 2012); HIRAD, A. *The genocide convention: the travaux préparatoires* (Martinus Nijhoff: Dordrecht, 2008); PAYAM, A. *Reducing genocide to law: definition, meaning and ultimate crime* (Cambridge University Press: Cambridge, 2012); ORENTLICHER, D. F. «Genocidio» en Rieff, D. y Gutman, R. (Coord.) *Crímenes de guerra: lo que debemos saber* (Debate: Barcelona, 2003) 212-216; GIL GIL, A. *El genocidio y otros crímenes internacionales* (Centro Francisco Tomás y Valiente UNED: Alzira, 1999).

<sup>1612</sup> El último Estado en ratificarla fue Mauricio, en julio de 2019. Oficina de las Naciones Unidas sobre la prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger, «The Genocide Convention», disponible en: [www.un.org/en/genocideprevention/genocide-convention.shtml](http://www.un.org/en/genocideprevention/genocide-convention.shtml).

<sup>1613</sup> La CIJ también ha declarado que la prohibición del genocidio es una norma imperativa de derecho internacional (o *ius cogens*) y que, por consiguiente, no se permite ninguna derogación de la misma. Oficina de las Naciones Unidas sobre la prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger, «Definitions: genocide», disponible en: [www.un.org/en/genocideprevention/genocide.shtml](http://www.un.org/en/genocideprevention/genocide.shtml).

<sup>1614</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia», Doc. S/Res/955(1994), *op. cit.*, artículo 4.

<sup>1615</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda», Doc. S/Res/955(1994), *op. cit.*, artículo 2.

<sup>1616</sup> *Artículo II*: «En la presente Convención, se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo». *Artículo III*: «Serán castigados los actos siguientes: a) El genocidio; b) La asociación para cometer genocidio; c) La instigación directa y pública a cometer genocidio; d) La tentativa de genocidio; e) La complicidad en el genocidio». Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio, 9 de diciembre de 1948; artículos II y III.

<sup>1617</sup> CURRIE, RIKHOF y MACNEIL, *op. cit.*, p. 107. En este punto, puede consultarse el trabajo de: METTRAUX, G. *International crimes and the ad hoc tribunals* (Oxford University Press: Oxford, 2005).

La inclusión del crimen de genocidio en el Estatuto de la CPI fue la menos problemática de entre las cuatro que se lograron<sup>1618</sup>. El artículo 6 del Estatuto de Roma reproduce *verbatim* el artículo II de la Convención sobre genocidio de 1948 (y la norma consuetudinaria equivalente):

«Artículo 6: A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por ‘genocidio’ cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal:

- a) Matanza de miembros del grupo;
- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo;
- e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo»<sup>1619</sup>.

En cambio, el artículo 6 no incorpora el contenido del artículo III de la Convención sobre el genocidio —y de la correspondiente norma consuetudinaria—, que declara como actos punibles, además de la perpetración directa del genocidio, la asociación o conspiración para cometer genocidio, la instigación directa y pública a cometer genocidio, la tentativa y la complicidad. Ello se debe, en el caso de la complicidad, a que esta noción no fue aceptada por la Conferencia Diplomática en Roma, y en los restantes (asociación, instigación y tentativa), a que estas formas de comisión aparecen reguladas en otra parte del Estatuto, concretamente en el artículo 25.3<sup>1620</sup>.

A continuación evaluaremos la posibilidad de que los actos de terrorismo puedan ser constitutivos de genocidio en el sentido previsto en el artículo 6 del Estatuto de Roma. De acuerdo con esta disposición, el crimen de genocidio está compuesto por cuatro elementos, cada uno de los cuales deberá ser necesariamente satisfecho para que la Corte pueda ejercer su jurisdicción.

---

<sup>1618</sup> TRIFFTERER, *Commentary on the Rome Statute* (2008), *op. cit.*, p. 101; PEJIC, J. «The United States and the International Criminal Court: one loophole too many» (2001) 78 *University of Detroit Mercy Law Review* 267-298, p. 268.

<sup>1619</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 6.

<sup>1620</sup> CASSESE, *International criminal law*, *op. cit.*, p. 107.



## A. La comisión de, al menos, uno de los actos constitutivos de genocidio

Con arreglo al artículo 6 del Estatuto de Roma, el elemento objetivo o *actus reus* del crimen de genocidio comprende una conducta, una consecuencia y unas circunstancias<sup>1621</sup>. En primer lugar, se requiere la comisión de, al menos, uno de los actos constitutivos de genocidio enumerados en el precepto, esto es: la matanza de miembros de uno de los grupos protegidos, la lesión grave a su integridad física o mental, el sometimiento a condiciones de existencia calculadas para su destrucción física, medidas destinadas a impedir nacimientos o traslado por fuerza de niños a otro grupo<sup>1622</sup>. Esta lista es exhaustiva y, por tanto, previene que los Estados la extiendan a otras formas de genocidio<sup>1623</sup>.

En relación al genocidio mediante *matanza*, los Elementos de los crímenes, señalan: «Que el autor haya dado muerte a una o más personas»<sup>1624</sup>. En su decisión relativa al caso *Krstić*, el TPIY señaló que «el trato inhumano, la tortura, la violación, el abuso sexual y la deportación están entre los actos que pueden causar serios daños físicos o mentales»<sup>1625</sup>. Las matanzas y las lesiones graves a la integridad física o mental son actos típicamente terroristas. Nótese, en este sentido, que la definición de terrorismo incorporada en el artículo 2. 1 b) del Convenio internacional para la represión de la financiación —considerada, como vimos en el capítulo 2, como la más avanzada y ampliamente aceptada hasta la fecha—, define el terrorismo como: «Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves...»<sup>1626</sup>. *A priori*, nuestros casos de

---

<sup>1621</sup> ARNOLD, *op. cit.*, p. 291; TRIFFTERER, O. «Genocide, it's particular intent to destroy in whole or in part the group as such» (2001) 14 *Leiden Journal of International Law* 399-408.

<sup>1622</sup> Para un análisis más detallado del contenido y alcance de estas conductas conforme a la jurisprudencia del TPIY y el TPIR, véase: VAN DER VYVER, J. «Prosecution and punishment of the crime of genocide» (1999) 23 *Fordham International Law Journal* 286-356.

<sup>1623</sup> NTANDA NSRELO, D. D. *apud* MCDONALD, G. K. y SWAAK-GOLDMAN, O. Q. (Eds.) *Substantive and procedural aspects of international criminal law* (vol. I, Brill Nijhoff: Leiden, 2000) p. 128; BOOT, M. *Genocide, crimes against humanity, war crimes: nullum crimen sine lege and the subject matter jurisdiction of the International Criminal Court* (vol. 12, Intersentia: Mortsels, 2002) párr. 415.

<sup>1624</sup> CPI, «Elementos de los crímenes», *op. cit.*, artículo 6 a). Una nota a pie añade que el término «dado muerte» es intercambiable con el de «causado la muerte», lo cual se halla respaldado por la jurisprudencia de los Tribunales *ad hoc*. Véanse, por ejemplo: TPIR, *Prosecutor v. Akayesu* (Trial Chamber Judgement) ICTR-96-4-T (2 de septiembre de 1998) párr. 500; *Id.*, *Prosecutor v. Rutaganda* (Judgement and Sentence) ICTR-96-3-T (6 de diciembre de 1999) párr. 50; *Id.*, *Prosecutor v. Musema* (Trial Chamber Judgement and Sentence) ICTR-96-13-T (27 de enero de 2000) párr. 155.

<sup>1625</sup> TPIY, *Prosecutor v. Krstić* (Trial Chamber Judgement) ICTY-98-33-T (2 de agosto de 2001) párr. 513.

<sup>1626</sup> En este sentido: Capítulo 2, Epígrafe 2.2, Apartado 2.2.5: El terrorismo en el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 1997, el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999 y el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear de 2005.

estudio del hundimiento del *Rainbow Warrior* (1 víctima mortal<sup>1627</sup>), los atentados de Lockerbie (270 víctimas mortales) y el 11-S (2.996 víctimas mortales) y, sobre todo, los crímenes del EIIL contra las minorías yazidíes en Sinjar (en torno a 5.000 víctimas mortales<sup>1628</sup> e innumerables actos de violencia sexual<sup>1629</sup> y esclavitud sexual<sup>1630</sup>, tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes<sup>1631</sup>, conversiones y traslados forzosos<sup>1632</sup>) suponen la comisión de uno o varios actos de entre los que constituyen genocidio.

---

<sup>1627</sup> Como señaló el TPIR en su decisión relativa al asunto *Mpambara*: «El *actus reus* del genocidio no requiere la destrucción real de una parte sustancial del grupo; la comisión de un solo caso de uno de los actos prohibidos es suficiente, siempre que el acusado posea la intención genuina de destruir con ese acto al menos una parte sustancial del grupo». TPIR, *Prosecutor v. Mpambara* (Trial Chamber Judgement) ICTR-01-65-T (11 de septiembre de 2006) párr. 8.

<sup>1628</sup> Como vimos en el capítulo 1, los investigadores de las Naciones Unidas estiman que unos 5.000 yazidíes han sido masacrados por el EIIL. Según relata el Informe elaborado por la Comisión internacional independiente de investigación sobre la República Árabe Siria: «El EIIL, incluidos los combatientes procedentes de bases situadas en Siria, mató a cientos de yazidíes intencionalmente como parte de su ataque a Sinjar. Esto incluye tanto a los yazidíes que fueron ejecutados como las muertes que resultaron del asedio del EIIL a los yazidíes atrapados en la montaña. Posteriormente, el EIIL mató a los yazidíes cautivos en Irak y Siria». Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «‘They came to destroy’: ISIS crimes against the yazidis» (15 de junio de 2016) 32º período de sesiones, Doc. A/HRC/32/CRP.2, párr. 106-111.

<sup>1629</sup> Se estima que unas 7.000 mujeres yazidíes han sido sometidas a violencia y esclavitud sexual. Según relata el Informe «Vinieron a destruir: Los crímenes del EIIL contra los yazidíes», publicado en junio de 2016 por la Comisión internacional independiente de investigación sobre la República Árabe Siria: «Los combatientes del EIIL violan sistemáticamente a mujeres y niñas yazidíes de hasta tan solo nueve años de edad (...) el grave daño físico y mental que el EIIL perpetra contra la mujeres y niñas yazidíes capturadas va más allá de la violación en sí (...) La esclavitud sexual de las mujeres y niñas yazidíes por parte del EIIL es un acto de violencia sexual, reconocido por primera vez en *Akayesu* y posteriormente en una miríada de sentencias del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y del Tribunal Penal Internacional para Ruanda como un grave daño físico y mental en el sentido del artículo II de la Convención sobre el Genocidio». *Ibid.*, párr. 113-124.

<sup>1630</sup> Según señala el Informe: «El EIIL y sus combatientes continúan esclavizando a las mujeres y niñas yazidíes, un crimen distinto al de la esclavitud sexual. (...) Los combatientes del EIIL/propietarios obligan a las mujeres y niñas yazidíes a cocinar, limpiar y lavar la ropa para ellos, y a veces para sus familias. (...) El EIIL y sus combatientes se comportan como propietarios de las mujeres y niñas yazidíes, comprándolas y vendiéndolas a voluntad, en circunstancias en las que las mujeres y niñas son tratadas como bienes muebles, desprovistas de autonomía». *Ibid.*, párr. 125-128.

<sup>1631</sup> Según señala el Informe: «En el momento de su captura, las mujeres y los niñas yazidíes sufrieron graves daños mentales como resultado de la separación de sus parientes varones y de la obligación de ser testigos de sus asesinatos o de ver cómo se los llevaban a un destino desconocido. (...) Los combatientes del EIIL golpean severamente a las mujeres y niñas yazidíes capturadas si se resisten a las violaciones, intentan escapar, rechazan las órdenes de llevar a cabo tareas para los combatientes y sus familias, o intentan evitar que los combatientes del EIIL retiren a sus hijos o hermanos de su cuidado. (...) Las mujeres y niñas yazidíes son tratadas como bienes muebles. (...) El EIIL también causa serios daños físicos y psicológicos a niños yazidíes de hasta tan solo siete años de edad. Este daño se produce como consecuencia de la separación violenta de los niños yazidíes de sus familias, las conversiones forzadas y el subsiguiente adoctrinamiento, reclutamiento, entrenamiento militar —que incluye palizas, entrenamiento en bombardeos suicidas, y observación propaganda de guerra violenta— y el uso de los niños para participar activamente en las hostilidades». *Ibid.*, párr. 129-133.

Las restantes tres formas específicas de genocidio —sometimiento a condiciones de existencia calculadas para destruir físicamente a un grupo<sup>1633</sup>, medidas destinadas a impedir nacimientos<sup>1634</sup> y traslado por fuerza de niños a otro grupo— no son actos tradicionalmente asociados a los grupos terroristas. Y sin embargo, tal y como ilustran nuestros casos de estudio, en los últimos tiempos, algunos grupos yihadistas armados, en especial el EIIL y Boko Haram, han sido responsables de graves violaciones del DIDH y del DIH que podrían tener cabida en estas categorías. De una parte, como elaboraremos más adelante, algunas voces han argumentado que el secuestro de las chicas de Chibok podrían equivaler a la conducta genocida consistente en el traslado forzoso de niños<sup>1635</sup>. De otra, el Informe «Vinieron a destruir: los crímenes del EIIL contra los yazidíes», publicado en junio de 2016 por la *Comisión internacional independiente de investigación sobre la República Árabe Siria*,

---

<sup>1632</sup> Tal y como relata el Informe: «El EIIL trasladó por la fuerza a hombres, mujeres y niños yazidíes desde el punto de captura a diversos lugares de detención primarios y luego a otros secundarios en Siria e Irak». *Ibid.*, párr. 134-136.

<sup>1633</sup> Esta forma de genocidio ha sido descrita como la destrucción de un grupo por medio de una «muerte lenta». AMBOS y TRIFFTERER, *op. cit.* Puede incluir, aunque no necesariamente se limita a, la privación deliberada de recursos indispensables para la supervivencia (comida y agua), la expulsión sistemática de sus casas y la reducción de los servicios médicos esenciales, así como el sometimiento a un trabajo excesivo o a un esfuerzo físico extenuante. En este sentido: TPIR, *Prosecutor v. Akayesu*, ICTR-96-4-T, *op. cit.*, párr. 506; *Id.*, *Prosecutor v. Rutaganda*, ICTR-96-3-T, *op. cit.*, párr. 52; *Id.*, *Prosecutor v. Musema*, ICTR-96-13-T, *op. cit.*, párr. 157; *Id.*, *Prosecutor v. Kayishema et al.* (Trial Chamber Judgement) ICTR-95-1-T (21 de mayo de 1999) párr. 115-116.

<sup>1634</sup> El denominado «genocidio biológico» puede llevarse a cabo, por ejemplo, mediante la esterilización forzada de hombres y mujeres, la mutilación sexual, el control natal forzado, la separación de ambos sexos y la prohibición del matrimonio. TPIR, *Prosecutor v. Akayesu*, ICTR-96-4-T, *op. cit.*, párr. 507. Junto a ello, la Sala de Primera Instancia del TPIR señaló que «las medidas destinadas a impedir nacimientos dentro del grupo pueden ser físicas, pero también pueden ser mentales. Por ejemplo, la violación puede ser un acto cuya intención sea la de impedir nacimientos, pues la mujer violada se rehusará a procrear, del mismo modo en que los miembros de un grupo pueden ser inducidos a no procrear por medio de amenazas o traumas». *Ibid.* párr. 508.

<sup>1635</sup> En abril de 2015, citando los preceptos relativos al traslado forzoso de niños de la Convención sobre el genocidio y del Estatuto de Roma, el *Global Justice Center* solicitó a la CPI que investigara el secuestro de las *Chibok Girls* como una posible instancia de genocidio contra la comunidad cristiana de Nigeria. Véase: Global Justice Center, «The imperative to prosecute the abduction of the schoolgirls in Nigeria as genocide» (Carta dirigida a la Oficina del Fiscal de la CPI, 14 de abril de 2015), disponible en: [www.globaljusticecenter.net/documents/Final%20April%2014%202015%20Boko%20Haram%20Letter%20to%20the%20ICC%20OTP-signed.pdf](http://www.globaljusticecenter.net/documents/Final%20April%2014%202015%20Boko%20Haram%20Letter%20to%20the%20ICC%20OTP-signed.pdf); BENSHOOF, J. «One year later, the world must stop Boko Haram genocide» *Pass Blue* (16 de abril de 2015), disponible en: [www.passblue.com/2015/04/16/one-year-later-the-world-must-stop-boko-haram-genocide/](http://www.passblue.com/2015/04/16/one-year-later-the-world-must-stop-boko-haram-genocide/). Esta solicitud ha sido comentada por la doctrina: GORDON, R. L. *Fieldnotes from a depth psychological exploration of evil: from Chinggis Khan to Carl Jung* (Routledge: Nueva York, 2019); AGBOR, A. «Boko Haram and the abduction of schoolgirls girls in Nigeria: reflecting on ‘gender-based crimes’ as a legal misnomer» en Iyi, J. M. y Strydom, H. (Eds.) *Boko Haram and international law* (Springer: Berlín, 2018) pp. 322 y ss.; WALLER, J. *Confronting evil: engaging our responsibility to prevent genocide* (Oxford University Press: Oxford, 2016).

concluye que, además de las matanzas<sup>1636</sup> y lesiones graves a la integridad física o mental <sup>1637</sup> que hemos considerado antes, el EIIL ha cometido, y está cometiendo, los actos prohibidos consistentes en someter a condiciones calculadas para destruir físicamente a un grupo<sup>1638</sup>, imponer medidas destinadas a impedir los nacimientos<sup>1639</sup>, y trasladar por fuerza niños a otro grupo<sup>1640</sup> contra la comunidad yazidí.

---

<sup>1636</sup> «El EIIL ha cometido el acto prohibido de matar a los miembros de un grupo religioso protegido, los yazidíes». Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «‘They came to destroy’...», Doc. A/HRC/32/CRP.2, *op. cit.*, párr. 111.

<sup>1637</sup> «Sobre la base de la conducta descrita anteriormente, se determina que el EIIL ha cometido, y sigue cometiendo, el acto prohibido de causar graves daños físicos o mentales a los yazidíes, un grupo religioso protegido». *Ibid.*, párr. 136.

<sup>1638</sup> «El EIIL rodeó y sitió a los yazidíes que habían huido con éxito a las laderas superiores del Monte Sinjar el 3 de agosto de 2014. El grupo terrorista interrumpió deliberadamente los suministros de comida, agua y atención médica a la montaña. Los yazidíes lucharon por sobrevivir a temperaturas que superaban los 50 grados centígrados. Los combatientes del EIIL también atacaron los aviones que intentaban dejar caer ayuda en forma de agua y alimentos, y los helicópteros que intentaban rescatar a los que necesitaban atención médica o que eran particularmente vulnerables por otras razones. *Ibid.*, párr. 136. Por otro lado, en su decisión sobre el asunto *Kayishema*, la Sala de Primera Instancia del TPIR determinó que la violación también constituye un método de destrucción que no «conduce inmediatamente a la muerte de miembros del grupo». TPIR, *Prosecutor v. Kayishema et al.*, ICTR-95-1-T, *op. cit.*, párr. 116. En este sentido, como refiere el Informe: las mujeres y niñas yazidíes capturadas por el EIIL y registradas y vendidas en Siria e Irak, son sometidas a una violencia sexual organizada a gran escala que ocurre en el contexto de su esclavitud sexual. Las mujeres y niñas sufren múltiples — a veces cientos— de violaciones por parte de sus diversos propietarios. Además, las mujeres y niños yazidíes capturados —incluidos los bebés— que están en manos del EIIL también reciben alimentos y agua limitados, no reciben atención médica y son severamente golpeados si no obedecen las órdenes. El EIIL y sus combatientes imponen deliberadamente estas condiciones con la conciencia calculada de que tales condiciones, particularmente cuando se infligen continuamente durante un largo período de tiempo, causarían la muerte de mujeres y niños yazidíes» Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «‘They came to destroy’...», Doc. A/HRC/32/CRP.2, *op. cit.*, párr. 140. En base a ello, la Comisión determina que el EIIL ha cometido, y está cometiendo, el acto prohibido de infligir deliberadamente a los yazidíes capturados condiciones de vida calculadas para provocar su destrucción física, en su totalidad o en parte. *Ibid.*, párr. 141.

<sup>1639</sup> Como mencionábamos arriba, en su decisión relativa al asunto *Akayesu*, la Sala de Primera Instancia del TPIR estableció que la violación puede constituirse como una forma de impedir los nacimientos cuando la persona violada posteriormente se niega a procrear. Según el Informe, un experto en psicología que trató a las cientos de mujeres y niñas yazidíes cautivas del EIIL declaró que éstas experimentan «una verdadera ansiedad por cualquier contacto con los hombres» y que esto ha resultado en una disfunción sexual, y más específicamente: en un desinterés por las relaciones sexuales y por cualquier contacto con hombres. Es por ello por lo que el Informe concluye que las violaciones perpetradas por los combatientes del EIIL contra las mujeres y niñas yazidíes constituyen una medida para prevenir los nacimientos dentro del grupo. *Ibid.*, párr. 145-146.

<sup>1640</sup> «El EIIL transfiere a la fuerza a los niños yazidíes de dos maneras, dependiendo de su sexo. Las niñas, al cumplir los nueve años, son arrebatadas a sus madres y vendidas como esclavas sexuales a los combatientes del EIIL en Siria e Irak. Los niños, una vez que cumplen los siete años, también son arrebatados a sus madres y enviados a las bases de entrenamiento del EIIL en Siria e Irak, donde se les instruye sobre cómo seguir el Islam según la interpretación del EIIL, y sobre cómo luchar». Esto lleva a la Comisión a determinar que el EIIL ha cometido, y está cometiendo, el acto prohibido de trasladar por la fuerza a niños yazidíes a otro grupo. *Ibid.*, párr. 147-149.

## B. Contra uno de los grupos protegidos, como tal

En segundo lugar, el acto prohibido debe dirigirse contra «un grupo nacional, étnico, racial o religioso *como tal*». En su decisión relativa al asunto *Akayesu* —la primera condena internacional por el crimen definido como genocidio<sup>1641</sup>—, la Sala de Primera Instancia del TPIR estableció que un *grupo nacional* «se define por el conjunto de personas que comparten un vínculo jurídico basado en una ciudadanía común, acompañado de reciprocidad de derechos y deberes»<sup>1642</sup>; un *grupo étnico* «se define normalmente porque sus miembros comparten una lengua o cultura común»<sup>1643</sup>; un *grupo racial* «se basa en características físicas hereditarias normalmente identificadas a una región geográfica, independiente de los factores lingüísticos, culturales, nacionales o religiosos»<sup>1644</sup>; y un *grupo religioso* se caracteriza porque «sus miembros comparten religión, confesión o práctica de culto»<sup>1645</sup>.

En este sentido, aún cuando un sector de la doctrina ha manifestado su desacuerdo<sup>1646</sup>, en la actualidad, los grupos políticos, económicos, culturales y profesionales no se consideran protegidos<sup>1647</sup>. La voluntad de excluir a estos grupos se desprende claramente de los *travaux préparatoires* de la Convención sobre el genocidio<sup>1648</sup> y se ve reforzada, además, por la inclusión de la expresión «como tal», que comprende solo a los «grupos estables», esto es, aquellos «constituidos de una manera permanente y con una pertenencia constante, determinadas por el nacimiento»<sup>1649</sup>, y los distingue de los «grupos más

---

<sup>1641</sup> CASSESE, *International criminal law*, *op. cit.*, p. 100.

<sup>1642</sup> TPIR, *Prosecutor v. Akayesu*, ICTR-96-4-T, *op. cit.*, párr. 512.

<sup>1643</sup> *Ibid.*, párr. 513.

<sup>1644</sup> *Ibid.*, párr. 514.

<sup>1645</sup> *Ibid.*, párr. 515. Con todo, conviene notar que, un año después, en su decisión relativa al caso *Rutaganda*, la Sala de Primera Instancia del TPIR advertía de que: «los conceptos de grupo nacional, racial, étnico o religioso han sido investigados extensamente y, por el momento, no tienen una definición general o internacionalmente aceptada. Cada uno de estos conceptos debe ser analizado a la luz del contexto político, social, histórico y cultural específico. TPIR, *Prosecutor v. Rutaganda*, ICTR-96-3-T, *op. cit.*, párr. 56.

<sup>1646</sup> VAN SCHAACK, B. «The crime of political genocide: repairing the Genocide Convention's blind spot» (1996) 106 *Yale Law Journal* 2259-2292; CASSESE, *The Rome Statute...*, *op. cit.*, p. 336; GÓMEZ BENÍTEZ, J. M. «El exterminio de grupos políticos en el Derecho penal internacional: genocidio y crímenes contra la humanidad» (2000) 4 *Revista de Derecho y Proceso Penal* 147-160, pp. 148 y ss.

<sup>1647</sup> CURRIE, RIKHOF y MACNEIL, *op. cit.*, p. 112; AMBOS y TRIFFTERER, *op. cit.*; MARTÍNEZ, *op. cit.* p. 22; CASSESE, *The Rome Statute...*, *op. cit.*, p. 345; NTANDA apud MCDONALD y SWAAK-GOLDMAN, *op. cit.*, pp. 113, 130.

<sup>1648</sup> SCHABAS, W. «Article 6» en TRIFFTERER, *Commentary on the Rome Statute* (2008), *op. cit.*

<sup>1649</sup> TPIR, *Prosecutor v. Akayesu*, ICTR-96-4-T, *op. cit.*, párr. 551.

móviles», a los que las personas se adhieren «mediante un compromiso individual voluntario, como los grupos políticos y económicos»<sup>1650</sup>. Así pues, un criterio para identificar a los grupos protegidos por la Convención sobre el genocidio y por el artículo 6 del Estatuto de Roma es que «los miembros de los grupos no cuestionan normalmente su pertenencia a los mismos, pues son parte de ellos automáticamente por nacimiento de forma continua y a menudo irremediable»<sup>1651</sup>. Al mismo tiempo, conviene notar que la pertenencia a un grupo es, en esencia, una noción más *subjetiva* que objetiva, en el sentido de que se toma en consideración la estigmatización por parte de los supuestos autores del crimen que desean distinguir a ese grupo del resto de la comunidad<sup>1652</sup>.

En lo que aquí nos interesa, no es difícil imaginar algún ejemplo de ataque terrorista que haya estado dirigido contra «un grupo nacional, étnico, racial o religioso *como tal*». Basta recordar, por ejemplo, los ataques por católicos irlandeses contra protestantes de ascendencia inglesa y escocesa en Irlanda del Norte, los ataques contra ciudadanos israelíes por movimientos pro-palestinos en diferentes partes del mundo, o los atentados suicidas de hindúes tamiles contra budistas cingaleses en Sri Lanka<sup>1653</sup>. Y más recientemente: las campañas de Al-Qaeda y el EIIL contra las comunidades kurdas yazidíes en Irak y Siria, o los ataques del EIIL contra cristianos y musulmanes suníes en estos mismos países<sup>1654</sup>.

En lo que respecta a nuestros casos de estudio, podría sostenerse, hasta cierto punto, que los atentados de Lockerbie y el 11-S constituyen actos terroristas dirigidos contra ciudadanos estadounidenses u occidentales por

---

<sup>1650</sup> *Ibid.* En el mismo sentido: Tribunal Penal Internacional para Ruanda, *Prosecutor v. Rutaganda*, ICTR-96-3-T, *op. cit.*, párr. 56. La Sala de Primera Instancia del TPIY también se refirió a los «grupos estables», «que se definen objetivamente y a los que pertenecen los individuos a pesar de sus propios deseos». TPIY, *Prosecutor v. Jelisić* (Trial Chamber Judgement) ICTY-95-10-T (14 de diciembre de 1999) párr. 69.

<sup>1651</sup> TPIR, *Prosecutor v. Rutaganda*, ICTR-96-3-T, *op. cit.*, párr. 70.

<sup>1652</sup> *Ibid.*, párr. 55-56; *Id.*, *Prosecutor v. Kayishema et al.*, ICTR-95-1-T, *op. cit.*, párr. 98; TPIY, *Prosecutor v. Jelisić*, ICTY-95-10-T, *op. cit.*, párr. 69-70; *Id.* *Prosecutor v. Krstić*, ICTY-98-33-T, *op. cit.*, párr. 556-557.

<sup>1653</sup> CAMPBELL, B. «Terrorism and genocide» (2015) 20 *Sociology of Crime, Law and Deviance* 47-65, p. 48; ARNOLD, *op. cit.*, p. 301.

<sup>1654</sup> En este sentido: WHITESIDE, C. «A case for terrorism as genocide in an era of weakened States» (2015) 8 (3) *Dynamics of Asymmetric Conflict* 232-250; BANDOW, D. «Genocide proceeds against Christians and other Mideast religious minorities» *Huffington Post* (2016), disponible en: [www.huffingtonpost.com/doug-bandow/genocide-proceeds-against\\_b\\_9599850.html](http://www.huffingtonpost.com/doug-bandow/genocide-proceeds-against_b_9599850.html).

razón de su nacionalidad<sup>1655</sup>. En el caso del secuestro de las chicas de Chibok, la mayor parte de las adolescentes abducidas eran cristianas y fueron escogidas por Boko Haram por razón de su género, su religión y por asistir a la escuela<sup>1656</sup> (en lengua hausa, *Boko Haram* significa «la educación occidental está prohibida»). Finalmente, los yazidíes constituyen un grupo étnico-religioso protegido por el artículo II de la Convención sobre genocidio y el artículo 6 del Estatuto de Roma<sup>1657</sup>. Cabe destacar, además, que los combatientes del EIIL han apelado continuamente a las creencias religiosas de los yazidíes para justificar los ataques y abusos cometidos contra esta comunidad, calificándolos sistemáticamente como *infieles* y «kafir sucio» —término árabe que se traduce como «infiel o no creyente» y que se utiliza para designar a las personas que rechazan a Alá o niegan u ocultan la verdad<sup>1658</sup>.

### C. La intención de destruir «total o parcialmente» el grupo

Según el artículo 30 del Estatuto de Roma, «una persona será penalmente responsable y podrá ser penada por un crimen de la competencia de la Corte únicamente si los elementos materiales del crimen se realizan *con intención y*

---

<sup>1655</sup> Igual que los atentados contra clubes nocturnos frecuentados por occidentales en Bali de 2002 o los ataques del 11-M contra cuatro trenes de cercanías en Madrid. CAMPBELL, *op. cit.*, 48.

<sup>1656</sup> Global Justice Center, «The imperative to prosecute...», *op. cit.* Como vimos en el capítulo 1, la situación en Nigeria ha sido objeto de examen preliminar por la Oficina del Fiscal de la CPI desde 2010. Según el Informe sobre las actividades de examen preliminar de 2015 «Un análisis de los presuntos delitos por motivos de género en Nigeria muestra que, desde 2013, Boko Haram aumentó sus ataques contra mujeres y niñas por motivos punitivos, es decir, *por su religión o por asistir a la escuela*, y por motivos tácticos, por ejemplo, obligándolas a realizar tareas de limpieza y cocina u otras tareas operativas». Oficina del Fiscal de la CPI, «Report on preliminary examination activities 2015» (12 de noviembre de 2015) párr. 205.

<sup>1657</sup> Así se establece, por ejemplo, en las *Directrices de elegibilidad del ACNUR para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo iraquíes* (Naciones Unidas: Ginebra, 2009). Según relata el Informe elaborado por la Comisión internacional independiente de investigación sobre la República Árabe Siria: «Existe poco o ningún debate sobre la identidad de los yazidíes como grupo religioso distintivo. En tanto religión indígena que ha existido durante miles de años, la fe yazidí ha absorbido algunos aspectos de las religiones posteriores —incluyendo el zoroastrismo, el judaísmo y el cristianismo, y el Islam—, al tiempo que ha mantenido sus propias tradiciones». Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «‘They came to destroy’...», Doc. A/HRC/32/CRP.2, *op. cit.*, párr. 103.

<sup>1658</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «‘They came to destroy’...», Doc. A/HRC/32/CRP.2, *op. cit.*, párr. *Ibid.*

conocimiento de los elementos materiales del crimen»<sup>1659</sup>. A pesar de las complejas cuestiones que entraña la interpretación de esta disposición<sup>1660</sup>, en lo que aquí nos interesa, es suficiente establecer que las diferentes modalidades de comisión del genocidio deben perpetrarse con *premeditación y conocimiento*<sup>1661</sup>. Para satisfacer este primer requisito o elemento subjetivo *general*, bastará con que el autor sea consciente de que la víctima pertenece al grupo protegido<sup>1662</sup>.

En segundo lugar, para que se pueda hablar de genocidio se requiere la intención «específica» o «especial» (*dolus specialis*) de destruir total o parcialmente a un grupo protegido<sup>1663</sup>. En su fallo relativo al asunto *Akayesu*, el TPIR definió el elemento *dolus specialis* como «la intención especial (...) que requiere que el autor procure producir claramente el acto» o «tenga la clara intención de causar el acto», añadiendo que los delitos de intención especial se caracterizan «por una relación psicológica entre la consecuencia corporal y el estado mental del autor»<sup>1664</sup>. En *Jelisić*, el TPIY definió el *dolus specialis* del genocidio en relación a la naturaleza discriminatoria de los actos, esto es, por la selección de las víctimas en función de su pertenencia al grupo protegido<sup>1665</sup>. Para la consumación del crimen, es irrelevante que el autor tenga o no éxito en su intento de destruir total o parcialmente el grupo, solo se requiere que intente alcanzar esta consecuencia o resultado<sup>1666</sup>.

---

<sup>1659</sup> «2. A los efectos del presente artículo, se entiende que actúa intencionalmente quien: a) En relación con una conducta, se propone incurrir en ella; b) En relación con una consecuencia, se propone causarla o es consciente de que se producirá en el curso normal de los acontecimientos. 3. A los efectos del presente artículo, por ‘conocimiento’ se entiende la conciencia de que existe una circunstancia o se va a producir una consecuencia en el curso normal de los acontecimientos. Las palabras ‘a sabiendas’ y ‘con conocimiento’ se entenderán en el mismo sentido». Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 30.

<sup>1660</sup> CASSESE, *The Rome Statute...*, *op. cit.*, pp. 889 y ss.; TRIFFTERER, «Genocide, it's particular intent...», *op. cit.*, p. 400.

<sup>1661</sup> AMBOS y TRIFFTERER, *op. cit.*

<sup>1662</sup> TPIR, *Prosecutor v. Rutaganda*, ICTR-96-3-T, *op. cit.*, párr. 60; *Id.*, *Prosecutor v. Musema*, ICTR-96-13-T, *op. cit.*, párr. 165; *Id.*, *Prosecutor v. Bagilishema et al.* (Trial Chamber Judgement) ICTR-95-1A-T (7 de junio de 2001) párr. 61; TPIY, *Prosecutor v. Jelisić*, ICTY-95-10-T, *op. cit.*, párr. 60; TRIFFTERER, «Genocide, it's particular intent...», *op. cit.*, p. 400.

<sup>1663</sup> ARNOLD, *op. cit.*, p. 294; MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 103. Según establece el Derecho internacional general, la figura de la intención especial sirve para diferenciar los delitos de «intención general», que son aquellos que no precisan ningún grado determinado de intención. AMBOS y TRIFFTERER, *op. cit.* Por consiguiente, formas de comisión como la imprudencia (*dolus eventualis*) o la negligencia grave quedan descartadas en el caso de los delitos especiales. CASSESE, *International criminal law*, *op. cit.*, p. 103.

<sup>1664</sup> TPIR, *Prosecutor v. Akayesu*, ICTR-96-4-T, *op. cit.*, párr. 518. En el mismo sentido: *Id.*, *Prosecutor v. Kambanda* (Trial Chamber Judgement and Sentence) ICTR-97-23-S (4 de septiembre de 1998) párr. 16; *Id.*, *Prosecutor v. Kayishema et al.*, ICTR-95-1-T, *op. cit.*, párr. 89.

<sup>1665</sup> TPIY, *Prosecutor v. Jelisić*, ICTY-95-10-T, *op. cit.*, párr. 67.

<sup>1666</sup> TPIR, *Prosecutor v. Akayesu*, ICTR-96-4-T, *op. cit.*, párr. 497.



Los componentes específicos del *dolus specialis* incluyen «la intención de destruir» y «total o parcialmente a un grupo». A excepción del «traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo», los redactores del Estatuto de Roma no incluyeron los actos de genocidio cultural como formas específicas de genocidio<sup>1667</sup>, de forma que el genocidio quedaría limitado a «aquellos actos que pretenden la destrucción *física o biológica* de todo el grupo o de parte del mismo» <sup>1668</sup> . El problema principal en los casos de genocidio reside, precisamente, en probar la concurrencia de este *dolus specialis*. Como advierte el TPIR la intencionalidad especial «es un factor de orden psicológico que es difícil, sino imposible, de determinar. Por eso, a falta de confesión del acusado, su intención puede deducirse de una serie de ‘presunciones de hecho’», tales como el contexto general de la comisión de los crímenes, la escala de las atrocidades, el nivel de planificación o el número de víctimas<sup>1669</sup>.

En segundo lugar, la intención debe ser destruir «total o parcialmente a un grupo». En palabras de la CDI: «No es necesario tratar de lograr la aniquilación completa de un grupo en el mundo entero. Sin embargo, el crimen de genocidio, por su propia naturaleza, requiere la intención de destruir al menos una parte *considerable* de un grupo determinado»<sup>1670</sup>. Según estableció el TPIY, la parte del grupo que se pretende destruir debe ser «sustancial»<sup>1671</sup> y «significativa»<sup>1672</sup>. En su fallo relativo al caso *Krstić*, la Sala de Apelaciones observó que «determinar cuando una parte de un grupo es suficientemente sustancial para cumplir con este requisito puede requerir consideraciones de diversa índole. La magnitud numérica de la parte del grupo atacado es un punto de partida necesario e importante, aunque no siempre es el punto final de la investigación. El número de individuos atacados no debe evaluarse sólo en términos absolutos,

---

<sup>1667</sup> SCHABAS, *The International Criminal Court...*, *op. cit.*, pp. 179-189; CURRIE, RIKHOF y MACNEIL, *op. cit.*, p. 110.

<sup>1668</sup> TPIY, *Prosecutor v. Krstić*, ICTY-98-33-T, *op. cit.*, párr. 580. Esta ha sido, asimismo, la interpretación del artículo II de la Convención sobre el genocidio avanzada por la CDI: «Como indican claramente los trabajos preparatorios de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la destrucción de que se trata es la destrucción material de un grupo, por medios físicos o biológicos, y no la destrucción de la identidad nacional, lingüística, religiosa, cultural o de otro tipo de un grupo determinado». CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 48º período de sesiones» (6 de mayo a 26 de julio de 1996) Doc. A/51/10, p. 50, párr. 12.

<sup>1669</sup> TPIR, *Prosecutor v. Akayesu*, ICTR-96-4-T, *op. cit.*, párr. 523 y 524.

<sup>1670</sup> CDI, «Informe de la Comisión...», Doc. A/51/10, *op. cit.*, p. 49, párr. 8. En el mismo sentido: ARNOLD, *op. cit.*, p. 295; SCHABAS, «Article 6», *op. cit.*, p. 110.

<sup>1671</sup> TPIY, *Prosecutor v. Jelisić* (Trial Chamber Judgement) ICTY-95-10-T (14 de diciembre de 1999) párr. 82.

<sup>1672</sup> TPIY, *Prosecutor v. Stakić* (Trial Chamber Judgement) ICTY-97-24-T (31 de julio de 2003) párr. 525.

sino también en relación al tamaño total del grupo. Además de la magnitud numérica de la parte atacada, su importancia dentro del grupo puede ser otra consideración útil a tener en cuenta»<sup>1673</sup>.

En la inmensa mayoría de los casos, los actos de terrorismo no se cometen con la internacionalidad específica requerida de destruir total o parcialmente a un grupo protegido y, por lo tanto, no podrán, por atroces que resulten, constituir genocidio en el sentido del artículo 6 del Estatuto. Por ejemplo, en nuestro casos de estudio relativos a los atentados de Lockerbie y el 11-S, no se da ninguno componentes específicos del *dolus specialis*: ni los terroristas actuaron con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo protegido, ni las víctimas representan una parte *sustancial* de la población estadounidense u occidental<sup>1674</sup>. En la misma línea, aunque muchos de los ataques cometidos contra mujeres y niñas por Boko Haram —«secuestros, violaciones, esclavitud sexual y otras formas de violencia sexual, matrimonios forzados, utilización de mujeres para tareas operativas y asesinatos»<sup>1675</sup> — se han dirigido específicamente contra mujeres cristianas<sup>1676</sup>, a nuestro parecer, el secuestro de las chicas de Chibok tampoco reúne los elementos requeridos para que pueda apreciarse el *dolus specialis* genocida<sup>1677</sup>, pese a lo que algunos autores han sugerido. Al respecto, nótese que el uso del concepto de genocidio, al igual que el de terrorismo, ha sido frecuentemente abusado, aplicándose con poco rigor o de forma indiscriminada. Esta extensión del término a acciones de menor transcendencia, en las que no se advierte el elemento anímico que lo caracteriza, hacen que el concepto se desvalorice y pierda legitimidad a la hora de aplicarse a escenarios genocidas reales. Por este motivo, debemos actuar con máximo rigor y prudencia a la hora de evaluar la viabilidad de perseguir los actos de terrorismo bajo la rúbrica del genocidio. Dicho esto, según concluyó la

---

<sup>1673</sup> TPIY, *Prosecutor v. Krstić* (Appeals Chamber Judgement) ICTY-98-33-A (19 de abril de 2004) párr. 12. En base a este criterio interpretativo, el TPIY concluyó que la intención de matar a todos los hombres y niños musulmanes bosnios en edad militar en Srebrenica era equivalente a la intención de destruir parcialmente al grupo de musulmanes bosnios, en el sentido previsto en el artículo 4 de su Estatuto, posibilitando la calificación de esta conducta como genocidio. CASSESE, *International criminal law*, *op. cit.*, p. 105; CURRIE, RIKHOF y MACNEIL, *op. cit.*, p. 111.

<sup>1674</sup> ARNOLD, *op. cit.*, p. 301. Para una opinión diferente, véase: FRY, J. D. «Terrorism as a crime against humanity and genocide: the backdoor to universal jurisdiction» (2002) 7 *UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs* 169-200, pp. 193-194.

<sup>1675</sup> Oficina del Fiscal de la CPI, «Report on preliminary examination activities 2015», *op. cit.*, párr. 206.

<sup>1676</sup> *Ibid.*

<sup>1677</sup> En cambio, como veremos en el apartado siguiente, las acciones de Boko Haram podrían constituir el crimen contra la humanidad de persecución regulado en el artículo 7.1 h) del Estatuto.

*Comisión internacional independiente de investigación sobre la República Árabe Siria*, y compartimos: «Las declaraciones públicas y la conducta del EIIL indican claramente que el EIIL tenía la intención de destruir a los yazidíes de Sinjar, que componen la mayoría de la población yazidí del mundo, en su totalidad o en parte»<sup>1678</sup>.

D. En el contexto de una pauta manifiesta de conducta similar o capaz de causar la destrucción en sí misma

El artículo 9 del Estatuto de Roma establece que los Elementos de los crímenes «ayudarán a la Corte a interpretar y aplicar los artículos 6, 7 y 8 del presente Estatuto»<sup>1679</sup>. Pues bien, aunque el texto del artículo 6 no exige claramente un elemento de contexto, los Elementos de los crímenes establecen que cada uno de los actos específicos de genocidio deberá tener lugar «en el contexto de una pauta manifiesta de conducta similar dirigida contra ese grupo o haya podido por sí misma causar esa destrucción»<sup>1680</sup>. No está claro qué es lo que este elemento añade a los tres elementos antes mencionados, si bien parece enfatizar que el acto debe ser más que un acto atroz aislado y de una sola vez<sup>1681</sup>. En el capítulo 1 vimos que la *repetición* es uno de los elementos definitorios del terrorismo<sup>1682</sup>.

---

<sup>1678</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «‘They came to destroy’...», Doc. A/HRC/32/CRP.2, *op. cit.*, párr. 163. Entre los argumentos fácticos aportados para fundamentar esta conclusión, destacamos: «El EIIL sostiene explícitamente que el abuso de los yazidíes es un mandato de su interpretación religiosa y sus declaraciones públicas han proporcionado un recurso inestimable que demuestra directamente su intención. (...) El plan del EIIL para atacar a Sinjar fue presagiado por la investigación de cómo su interpretación religiosa ordenaba el tratamiento de los yazidíes que se encontrarían allí. Esta interpretación determinó el comportamiento de sus combatientes durante el ataque a Sinjar y en su posterior abuso de los hombres, mujeres y niños yazidíes. (...) De hecho, desde el momento del primer contacto con la población de Sinjar, los combatientes del EIIL centraron su ataque en los yazidíes, por el hecho de ser yazidíes. (...) Ningún otro grupo religioso presente en las áreas controladas por el EIIL en Siria e Irak ha sido sometido a la destrucción que han sufrido los yazidíes». *Ibid.*, párr. 150-165. Véase, asimismo: LARKIN, P. J. «Can captured ISIS fighters be prosecuted for genocide in an international tribunal?» (2018) 228 *Legal Memorandum, The Heritage Foundation* 1-12.

<sup>1679</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 9.

<sup>1680</sup> CPI, «Elementos de los crímenes», *op. cit.*, artículos 6 a) 4, 6 b) 4, 6 c) 4, 6 d) 4 y 6 e) 4. Según disponen los propios Elementos, la expresión *en el contexto de* incluiría «los actos iniciales de una serie que comienza a perfilarse; y la expresión *manifiesta* es una calificación objetiva.

<sup>1681</sup> MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 25.

<sup>1682</sup> Véase: Capítulo 1, Epígrafe 1.3: Aproximación conceptual a la noción de «terrorismo». Como señala un autor «el terrorismo es miedo repetido y sistemático». BADEY, T. J. «Defining international terrorism: A pragmatic approach» (1998) 10 (1) *Terrorism and Political Violence* 90-107, p. 93.

Ahora bien, como acabamos de ver, aunque algunos actos constitutivos de genocidio —las matanzas y las lesiones graves a la integridad física o mental— son actos típicamente terroristas, que a menudo forman parte de campañas de violencia sistemática prologadas en el tiempo, en la inmensa mayoría de los casos, los actos de terrorismo no se cometen con la intencionalidad específica característico del genocidio y no deberán ser calificados como tales. Esto no significa que los actos de terrorismo no puedan constituir genocidio en el sentido del artículo 6 del Estatuto de la CPI —como parece que sucede es el caso de los crímenes del EIIL contra las comunidades yazidíes en Sinjar—, sino, simplemente, que el *terrorismo genocida* es un fenómeno extremadamente inusual.

### 5.2.2 *Los actos de terrorismo y la satisfacción de los elementos constitutivos de crímenes contra la humanidad con arreglo al artículo 7 del Estatuto de Roma*

Los crímenes contra la humanidad son *delitos en masa* que se cometen *contra la población civil*. El tipo de los crímenes contra la humanidad es, por consiguiente, más amplio que el del genocidio<sup>1683</sup>.

Al contrario de lo que ocurre con el genocidio y los crímenes de guerra, por el momento, los crímenes contra la humanidad no han sido regulados en un instrumento convencional específico. En su lugar, la prohibición de cometer crímenes contra la humanidad se ha ido desarrollado de forma gradual, fundamentalmente, a través de la labor de la CDI, la jurisprudencia de los diversos tribunales internacionales que han interpretado las definiciones divergentes y, más recientemente, la jurisprudencia de la CPI<sup>1684</sup>. El primer uso oficial del término se remonta a 1915, con ocasión de las matanzas masivas de población armenia en el Imperio Otomano, que los gobiernos de Gran Bretaña,

---

<sup>1683</sup> Reproduciendo las palabras de Werle: «los crímenes contra la humanidad no tienen que ir dirigidos contra un grupo determinado de personas, sino simplemente contra la población civil». Se incluyen, por tanto y principalmente, aquellos delitos que atañen a los grupos políticos u otros no comprendidos dentro de los grupos protegidos del genocidio y no se exige que el autor tenga la intención de destruir total o parcialmente al grupo. WERLE, G. *Tratado de Derecho penal internacional* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2017) p. 462.

<sup>1684</sup> DEGUZMAN, M. M. «Crimes against humanity» en Schabas, W. y Bernaz, N. (Eds.) *Routledge handbook of international criminal law* (Routledge: Nueva York, 2010) pp. 2-5; ALIJA FERNÁNDEZ, R. *La persecución como crimen contra la humanidad* (Universitat de Barcelona: Barcelona, 2011) p. 161. El origen de esta prohibición aparece íntimamente ligado al desarrollo histórico de los crímenes de guerra y del DIH. Los Convenios de La Haya sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre de 1899 y 1907 son los primeros tratados internacionales que introducen la noción de «leyes de humanidad».

Francia y Rusia calificaron como «crímenes contra la humanidad y la civilización» en una comunicación conjunta<sup>1685</sup>.

La primera formulación de los crímenes contra la humanidad se produjo el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg, adoptado el 8 de agosto de 1945<sup>1686</sup>. En concreto, el artículo 6 c) de la Carta de Núremberg declara punibles «el asesinato, exterminación, esclavización, deportación y otros actos inhumanos cometidos contra la población civil antes o durante la guerra; la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos en ejecución de aquellos crímenes que sean competencia del Tribunal o en relación con los mismos, constituyan o no una vulneración de la legislación interna de país donde se perpetraron»<sup>1687</sup>. El enjuiciamiento de crímenes contra la humanidad en los procesos de Núremberg recibió numerosas críticas por su infracción del

---

<sup>1685</sup> DEGUZMAN, *op. cit.*, p. 5; CASSESE, *International criminal law, op. cit.*, pp. 101-102; MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 26; BOOT, M. «article 7» en TRIFFTERER, *Commentary on the Rome Statute* (2008), *op. cit.*, pp. 121-122; CLARK, R. S. «Crimes against humanity and the Rome Statute of the ICC» en Clark, R. S. *et al.* (Eds.) *International and national law in Russia and Eastern Europe* (Martinus Nijhoff: Dordrecht, 2001) pp. 139-143; VAN SCHAACK, B. «The definition of crimes against humanity: resolving the incoherence» (1998) 37 *Columbia Journal of Transnational Law* 787-850, pp. 789-825.

<sup>1686</sup> Véase: Naciones Unidas, Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg (Anexo al Acuerdo para la persecución y castigo de los grandes criminales de guerra del eje europeo), de 8 de agosto de 1945, artículo 6 c). El deseo de formular este crimen trae causa en el reconocimiento por parte de los Aliados de que algunos de los actos más atroces cometidos por el régimen Nazi no podían ser perseguidos a través del DIH vigente, que prohibía los actos de las fuerzas estatales contra poblaciones enemigas, pero no contra sus propios nacionales. CURRIE, RIKHOF y MACNEIL, *op. cit.*, p. 118; CASSESE, *International criminal law, op. cit.*, p. 103.

<sup>1687</sup> Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg, *op. cit.*, artículo 6 c). El tipo de los crímenes contra la humanidad también se incluyó en el artículo 5 c) del Estatuto del Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente.

principio de legalidad<sup>1688</sup>. Sea como fuere, la prohibición de los crímenes contra la humanidad se consolidó como norma consuetudinaria poco después<sup>1689</sup>.

Los Estatutos y la jurisprudencia de los tribunales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y Ruanda impulsaron significativamente el desarrollo de las normas relativas a los crímenes contra la humanidad y contribuyeron a reforzar su punibilidad consuetudinaria. En una de sus primeras decisiones, el TPIY definió los crímenes contra la humanidad como «actos de violencia que dañan a los seres humanos al golpear lo más esencial para ellos: su vida, su libertad, su bienestar físico, su salud y/o su dignidad. Son actos inhumanos que, por extensión y gravedad, van más allá de lo tolerable por la comunidad internacional, lo que hace necesario exigir su castigo»<sup>1690</sup>.

Las definiciones estatutarias contenidas en ambos instrumentos difieren de forma importante. El artículo 5 del Estatuto del TPIY establece la competencia del tribunal para juzgar a los presuntos responsables de los crímenes enumerados<sup>1691</sup> «cuando éstos han sido cometidos *en el curso de un conflicto armado*, de carácter internacional o interno, y dirigidos contra cualquier

---

<sup>1688</sup> La definición de los crímenes contra la humanidad era desconocida en el momento en que se cometieron la mayoría de delitos, lo que permite argumentar que se trata de un ley retrospectiva, que vulnera los principios *ex post facto* y *nullum crimen*. DEGUZMAN, *op. cit.*, p. 5; CERÉZO MIR, J. *Curso de Derecho penal español, parte general* (vol. I Tecnos: Madrid, 1996) p. 210. Para una opinión diferente, véase: GIL GIL, A. *Derecho penal internacional* (Tecnos: Madrid, 1999) pp. 66 y ss.

<sup>1689</sup> El 11 de diciembre de 1946, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó de forma unánime una resolución confirmando «los principios de Derecho internacional reconocidos por el Estatuto del Tribunal de Núremberg y las sentencia de dicho Tribunal». Asamblea General de las Naciones Unidas, «Confirmación de los principios de Derecho internacional reconocidos por el Estatuto del Tribunal de Núremberg» (11 de diciembre de 1946) Doc. A/Res/95-I. Subsecuentemente, los crímenes contra la humanidad fueron reconocidos y confirmados en el Proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad de 1954, estudiado en el capítulo 2 de esta tesis, y se mantuvieron en todos los proyectos subsiguientes de la CDI. Véase: «Draft Code of offences against the peace and security of mankind» en CDI, «Report of the International Law Commission covering the work of its 6<sup>th</sup> session» (3 de junio-28 de julio de 1954) Doc. A/2693; en Naciones Unidas, *Yearbook of the International Law Commission 1954*, Vol. II («Documents of the 6<sup>th</sup> session including the report of the Commission to the Assembly»), p. 149.

<sup>1690</sup> TPIY, *Prosecutor v. Erdemović* (Trial Chamber Judgement) ICTY-96-22-T (29 de noviembre de 1996) párr. 28.

<sup>1691</sup> «a) Asesinato; b) Exterminación; c) Reducción a la servidumbre; d) Expulsión; e) Encarcelamiento; f) Tortura; g) Violaciones; h) Persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos; i) Otros actos inhumanos». Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia», Doc. S/Res/955(1994), *op. cit.*, artículo 5.

población civil»<sup>1692</sup>. El artículo 3 del Estatuto del TPIR no contiene esta referencia a la necesidad de conexión con un conflicto armado, si bien requiere que los delitos<sup>1693</sup> se hayan realizado atendiendo a «razones de nacionalidad o por razones políticas, étnicas, raciales o religiosas»<sup>1694</sup>. Para Currie, la evolución de la norma que prohíbe los crímenes contra la humanidad es paradigmática de la evolución experimentada por el propio DPI: de un sistema Estado-centrista que ofrecía ciertas protecciones a los individuos en situaciones de conflicto armado, a una noción mucho más amplia del Derecho internacional que busca garantizar la protección de los derechos humanos fundamentales de todos los individuos<sup>1695</sup>.

En la Conferencia de Roma existía consenso sobre la inclusión de los crímenes contra la humanidad en el Estatuto<sup>1696</sup>. Sin embargo, a falta de un referente convencional previo, la negociación del catálogo de actos específicos y su definición resultó una tarea difícil que acabó prolongándose más de lo anticipado. En virtud del artículo 7 del Estatuto de Roma, se entenderá por crimen contra la humanidad «cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa *como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil* y con conocimiento de dicho ataque:

- a) Asesinato;
- b) Exterminio;
- c) Esclavitud;
- d) Deportación o traslado forzoso de población;

---

<sup>1692</sup> *Ibid.* Como explica WERLE, no se trata aquí de introducir la accesoriedad que se exigía por el Estatuto del Tribunal de Núremberg, sino simplemente «destacar la conexión espacio-temporal con la guerra de Yugoslavia». WERLE, *Tratado de Derecho...*, *op. cit.*, p. 466. En el mismo sentido: TPIY, *Prosecutor v. Tadić* (Appeals Chamber Judgement) ICTY-94-1-A (15 de julio de 1999) párr. 249 y 251; CRYER *et al.*, *An introduction...*, *op. cit.*, pp. 191 y ss.; METTRAUX, *International crimes and the ad hoc tribunals*, *op. cit.*, pp. 148 y ss.

<sup>1693</sup> «a) Asesinato; b) Exterminación; c) Reducción a la servidumbre; d) Expulsión; e) Encarcelamiento; f) Tortura; g) Violaciones; h) Persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos; i) Otros actos inhumanos». Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda», Doc. S/Res/955(1994), *op. cit.*, artículo 3.

<sup>1694</sup> *Ibid.* El Estatuto de las Salas Extraordinarias de los Tribunales de Camboya también introduce este elemento discriminatorio como requisito. Salas Especiales de los Tribunales de Camboya, Ley de Establecimiento de Salas Especiales en los Tribunales de Camboya para el procesamiento de los crímenes cometidos en el período de la Kampuchea Democrática (6 de junio de 2003 –última modificación de 2007), artículo 5.

<sup>1695</sup> CURRIE, RIKHOF y MACNEIL, *op. cit.*, p. 119.

<sup>1696</sup> MCGOLDRICK, D. ROWE, P. y DONNELLY, E. (Eds.) *The permanent International Criminal Court* (Hart Publishing: Oxford, 2004) pp. 179-180; WERLE, G. *Tratado de Derecho...*, *op. cit.*, p. 468.

e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de Derecho internacional;

f) Tortura;

g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable;

h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al Derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte;

i) Desaparición forzada de personas;

j) El crimen de apartheid;

k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física»<sup>1697</sup>.

Como podemos observar, la fórmula adoptada en Roma elimina la necesidad de conexión con un conflicto armado y el elemento discriminatorio. Además, añade los embarazados forzados, el *apartheid* y la desaparición forzada a la lista de actos individuales<sup>1698</sup>. En cambio, tal y como podremos comprobar a continuación, los llamados *elementos contextuales* («como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil») se configuran de forma bastante estricta<sup>1699</sup>.

En lo que sigue examinaremos la posibilidad de que los actos de terrorismo constituyan crímenes contra la humanidad en el sentido previsto en el artículo 7

---

<sup>1697</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, p. artículo 7 [el énfasis es nuestro]

<sup>1698</sup> ROBINSON, D. «Crimes against humanity at the Rome Conference» (1999) 93 *The American Journal of International Law* 43-57, p. 43.

<sup>1699</sup> CURRIE, RIKHOF y MACNEIL, *op. cit.*, p. 130.



del Estatuto de la CPI<sup>1700</sup>. De acuerdo con esta disposición, para que la Corte pueda ejercer su jurisdicción, deberán concurrir tres elementos.

A. La comisión de, al menos, uno de los actos constitutivos de crímenes contra la humanidad

En primer lugar, se requiere la comisión de, al menos, uno de los once actos constitutivos de crímenes contra la humanidad enumerados en el artículo 7.1 del Estatuto de la CPI —que comprende diez actos específicos y una categoría residual. Veamos ahora cuáles de entre estos actos tienen más posibilidades de capturar la esencia del terrorismo.

### «Asesinato» y «Exterminio»

Los Elementos de los crímenes establecen que el término *asesinato* implica que el autor «haya dado muerte a una o más personas»<sup>1701</sup>, mientras que el delito de *exterminio* supone un elemento de destrucción *masiva* que no se requiere para el asesinato<sup>1702</sup>. El exterminio comprende, además, «la imposición intencional de condiciones de vida, entre otras, la privación del acceso a alimentos o medicinas, entre otras, encaminadas a causar la destrucción de parte de una población»<sup>1703</sup>. Reproduciendo las palabras de la CDI, el asesinato y el exterminio «consisten en una conducta criminal distinta pero, sin embargo, estrechamente relacionada, que supone privar de la vida a seres humanos

---

<sup>1700</sup> ARNOLD, *op. cit.*; FRY, *op. cit.*; GALIGGING, *op. cit.*; SCHABAS, W. A. «Is terrorism a crime against humanity?» (2004) 8 (1) *Journal of International Peacekeeping* 255-261; PROULX, V. J. «Rethinking the jurisdiction of the International Criminal Court in the post-September 11th era: should acts of terrorism qualify as crimes against humanity» (2003) *American University International Law Review* 1009-1090; MATEUS y MARTÍNEZ-VARGAS, *op. cit.*

<sup>1701</sup> CPI, «Elementos de los crímenes», *op. cit.*, artículos 7.1 a) 1. Según disponen los propios Elementos, la expresión *dado muerte* es intercambiable con la expresión «causado la muerte». La jurisprudencia define el asesinato con tres condiciones: la primera, es la muerte de la víctima; la segunda, es que su muerte haya sido consecuencia de un acto del acusado, y la tercera, es que el acusado haya tenido la intención de matarla o de causarle daños corporales intensos con el conocimiento razonable de que su ataque probablemente ocasionaría su muerte. TPIR, *Prosecutor v. Akayesu*, ICTR-96-4-T, *op. cit.*, párr. 589; *Id.*, *Prosecutor v. Rutaganda*, ICTR-96-3-T, *op. cit.*, párr. 80; *Id.*, *Prosecutor v. Musema*, ICTR-96-13-T, *op. cit.*, párr. 215; TPIY, *Prosecutor v. Kupreškić et al.* (Trial Chamber Judgement) ICTY-95-16-T (14 de diciembre de 2000) párr. 560; *Id.*, *Prosecutor vs. Blaškić* (Trial Chamber Judgement) ICTY-95-14-T (3 de marzo de 2000) párr. 217.

<sup>1702</sup> TPIR, *Prosecutor v. Akayesu*, ICTR-96-4-T, *op. cit.*, párr. 591; *Id.*, *Prosecutor v. Ntakirutimana et al.* (Appeals Chamber Judgement) ICTR-96-10-A y ICTR-96-17-A (13 de diciembre de 2004) párr. 542.

<sup>1703</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 7.2 b).

inocentes. El exterminio es un crimen que, por su naturaleza misma, se dirige contra un grupo de personas (...) A este respecto, el exterminio está estrechamente relacionado con el crimen de genocidio, en el sentido de que ambos crímenes se dirigen contra un gran número de víctimas. No obstante, el crimen de exterminio (...) comprende los casos en que se mata a grupos de personas que no comparten características comunes. Se aplica también a casos en que se mata a algunos miembros de un grupo pero no a otros»<sup>1704</sup>.

Como señalábamos con anterioridad, el asesinato es una de las tácticas terroristas más comunes. A excepción del secuestro de las chicas de Chibok, todos nuestros ejemplos representativos de terrorismo causaron víctimas mortales. Al mismo tiempo, en su Informe del artículo 5 sobre la situación en Nigeria, publicado el 5 de agosto de 2013, la Oficina del Fiscal de la CPI manifestó que existen fundamentos razonables para creer que otros ataques cometidos por Boko Haram contra población civil —que por aquel entonces acumulaban al menos 1.200 víctimas civiles desde julio de 2009, entre ellas clérigos religiosos, trabajadores humanitarios, funcionarios gubernamentales y transeúntes al azar— constituyen el crimen contra la humanidad de *asesinato* del artículo 7.1 a)<sup>1705</sup>.

En aquellos supuestos en que los asesinatos terroristas formen parte de campañas homicidas masivas, los delitos de terrorismo también podrán constituir exterminio en el sentido del artículo 7.1 b). Por ejemplo, el Informe de la *Comisión internacional independiente de investigación sobre la República Árabe Siria*, concluyó que: «Al asesinar a hombres, mujeres y niños yazidíes, el EIIL ha cometido el crimen contra la humanidad de asesinato y exterminio»<sup>1706</sup>.

### «Esclavitud» y «Violencia sexual»

El artículo 7.2 c) define la *esclavitud* como «el ejercicio de los atributos del derecho de *propiedad* sobre una persona, o de algunos de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños»<sup>1707</sup>. En su decisión relativa al asunto *Kunarac et al.*, la Sala de Primera Instancia del TPIY declaró que «la esclavitud como crimen contra la humanidad

---

<sup>1704</sup> CDI, «Informe de la Comisión...», Doc. A/51/10, *op. cit.*, p. 52.

<sup>1705</sup> Oficina del Fiscal de la CPI, «Article 5 Report: Situation in Nigeria» (5 de agosto de 2013) párr. 91-95.

<sup>1706</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «‘They came to destroy’...», Doc. A/HRC/32/CRP.2, *op. cit.*, párr. 168.

<sup>1707</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 7.2 c) [el énfasis es nuestro].

de Derecho internacional consuetudinario, constaba del ejercicio de *cualquiera o de todos los poderes vinculados al derecho de posesión de una persona*»<sup>1708</sup>.

La violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado<sup>1709</sup>, la esterilización forzada y «cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable» constituyen crímenes contra la humanidad en virtud del artículo 7.1 g) del Estatuto de la CPI<sup>1710</sup>. Para que pueda hablarse de *violación*, los Elementos de los crímenes exigen «que el autor haya invadido el cuerpo de una persona mediante una conducta que haya ocasionado la penetración, por insignificante que fuera, de cualquier parte del cuerpo de la víctima o del autor con un órgano sexual o del orificio anal o vaginal de la víctima con un objeto u otra parte del cuerpo» y «que la invasión haya tenido lugar por la fuerza, o mediante la amenaza de la fuerza o mediante coacción, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación, la detención, la opresión psicológica o el abuso de poder, contra esa u otra persona o aprovechando un entorno de coacción, o se haya realizado contra una persona incapaz de dar su libre consentimiento»<sup>1711</sup>.

La esclavitud y la violencia sexual no constituyen prácticas tradicionalmente terroristas. Sin embargo, cada vez con más frecuencia, grupos extremistas como el EIIL o Boko Haram recurren a la trata de personas y a la violencia sexual como instrumento para financiarse y potenciar el

---

<sup>1708</sup> TPIY, *Prosecutor v. Kunarac et al.* (Appeals Chamber Judgement) ICTY-96-23 y 23/1-A (12 de junio de 2002) párr. 539 [el énfasis es nuestro]. El TPIY identificó algunos indicios indicativos de la existencia de una situación de esclavitud, a saber «control de los movimientos de una persona, de su ambiente físico, control psicológico, medidas para impedir que escape, la fuerza, amenaza de fuerza o coerción, el cautiverio, la afirmación de exclusividad, el sometimiento a un trato y a un abuso crueles, el control de la sexualidad y el trabajo forzado». *Ibid.*, párr. 543.

<sup>1709</sup> El artículo 7.2 f) define el *embarazo forzado* como «el confinamiento ilícito de una mujer a la que se ha dejado embarazada por la fuerza, con la intención de modificar la composición étnica de una población o de cometer otras violaciones graves del derecho internacional. En modo alguno se entenderá que esta definición afecta a las normas de derecho interno relativas al embarazo». Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 7.2 f).

<sup>1710</sup> *Ibid.*, artículo 7.2 c).

<sup>1711</sup> CPI, «Elementos de los crímenes», *op. cit.*, artículos 7.1 g)-1. La Sala de Primera Instancia del TPIY mantuvo «que los siguientes pueden tenerse por los elementos objetivos de la violación: (i) La penetración sexual, aunque sea superficial: (a) De la vagina o el ano de la víctima con el pene del autor o cualquier otro objeto usado por él; o (b) De la boca de la víctima por el pene del autor; (ii) Mediante la coerción, la fuerza o la amenaza de fuerza a la víctima o una tercera persona». TPIY, *Prosecutor v. Furundzija*, ICTY-95-17/1-T, *op. cit.*, párr. 162.

reclutamiento<sup>1712</sup>. En su Informe de 2015 sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, el Secretario General mostraba preocupación ante la «alarmante tendencia a la utilización de la violencia sexual como táctica de terror por parte de los grupos radicales» en el Irak, Malí, Nigeria, la República Árabe Siria y Somalia<sup>1713</sup>, inclusive mediante «la violación, la esclavitud sexual, el matrimonio forzado, el embarazo forzado y el aborto forzado, en particular como forma de persecución religiosa y étnica»<sup>1714</sup>. Según observó el Secretario «la violencia sexual *no es casual*, sino que está vinculada de manera integral con los objetivos estratégicos, la ideología y la financiación de los grupos extremistas»<sup>1715</sup> y se deriva «de la discriminación y la deshumanización por motivos de género, orientación sexual, identidad étnica, ideología política o identidad religiosa, en particular la subordinación de las mujeres y las niñas»<sup>1716</sup>. En este sentido, concluye, «la misma ideología y objetivos que motivan a Boko Haram a secuestrar a mujeres y niñas en Nigeria también empujan al EIIL a esclavizar a mujeres y niñas en la República Árabe Siria y el Irak»<sup>1717</sup>.

---

<sup>1712</sup> Para un análisis pormenorizado de el uso de la esclavitud y la violencia sexual por parte de grupos terroristas, véase el siguiente Informe: MALIK, N. «Trafficking terror: how modern slavery and sexual violence fund terrorism» (*The Henry Jackson Society*, 2017), disponible en: [www.henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2017/10/HJS-Trafficking-Terror-Report-web.pdf](http://www.henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2017/10/HJS-Trafficking-Terror-Report-web.pdf). Aunque parece que la comisión de actos de violencia sexual obedece a razones ideológicas, los pagos por rescates se han convertido en una fuente de ingresos importante para los grupos terroristas como el EIIL y Boko Haram. Por ejemplo, se estima que la venta y reventa de cuerpos humanos reportó al EIIL unos ingresos de entre 10 y 30 millones de dólares en 2016. Véanse también: ATTAH, C. A. «Boko Haram and sexual terrorism: the conspiracy silence of the Nigerian anti-terrorist laws» (2016) 16 *African Human Rights Law Journal* 385-406; HECHLER, S. «Prosecuting Islamic state members for sexual and gender-based crimes committed against Yazidi women and girls» (2016) 25 *Cardozo Journal of International and Comparative Law* 595-625; SVERDLOV, D. «Rape in war: prosecuting the Islamic state of Iraq and the Levant and Boko Haram for sexual violence against women» (2017) 50 *Cornell International Law Journal* 333-360; KENNY, C. y MALIK, N. «Trafficking terror and sexual violence: accountability for human trafficking and sexual and gender-based violence by terrorist groups under the Rome Statute» (2019) 52 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 43-74.

<sup>1713</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La violencia sexual relacionada con los conflictos. Informe del Secretario General» (23 de marzo de 2015) Doc. S/2015/203, párr. 82. El Secretario indica que también requerirán mucha atención las situaciones de conflicto que propicien el extremismo, como en Libia y el Yemen.

<sup>1714</sup> *Ibid.*

<sup>1715</sup> La violencia sexual se utiliza, por ejemplo, «para promover imperativos tácticos como el reclutamiento, aterrorizar a las poblaciones para que acaten órdenes, desplazar a las comunidades de zonas estratégicas, generar ingresos mediante la trata con fines de explotación sexual, la trata de esclavos, los rescates, los saqueos y el control de los recursos naturales, torturar para obtener información, convertir y adoctrinar mediante el matrimonio forzado y establecer, modificar o disolver los lazos de parentesco que unen a las comunidades». *Ibid.*, párr. 83.

<sup>1716</sup> *Ibid.*

<sup>1717</sup> «Una característica común en estos casos es el ataque contra los derechos y los cuerpos de las mujeres que presagia el avance de los grupos extremistas». *Ibid.*, párr. 84.

En su Informe sobre las actividades de examen preliminar de 2018, la Oficina del Fiscal de la CPI concluyó que existen fundamentos razonables para creer que Boko Haram ha cometido crímenes contra la humanidad de violación, esclavitud sexual y otras formas de violencia sexual en los términos del artículo 7.1 g)<sup>1718</sup>. A su vez, el Informe de la *Comisión internacional independiente de investigación sobre la República Árabe Siria*, determinó que «al someter a las mujeres y niñas yazidíes a esclavitud sexual, esclavitud y palizas», el EIIL cometió los crímenes contra la humanidad de *esclavitud, esclavitud sexual, violación y otras formas de violencia sexual*, además de tortura y otros actos inhumanos de carácter similar y privación grave de la libertad<sup>1719</sup>; y que «al forzar a los hombres y niños yazidíes a trabajar en los proyectos del EIIL y a golpearlos si se niegan a trabajar», el EIIL cometió los crímenes contra la humanidad *esclavitud, tortura y otros actos inhumanos de carácter similar*<sup>1720</sup>.

«Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de Derecho internacional» y «Desaparición forzada de personas»

El TPIY fue el primer tribunal internacional en proporcionar una definición del crimen contra la humanidad de *encarcelación*<sup>1721</sup>. En su decisión relativa al asunto *Kordić y Čerkez*, la Sala de Primera Instancia determinó que esta conducta «debe entenderse como la detención fortuita, es decir, la privación de libertad del individuo sin respetar las debidas garantías legales»<sup>1722</sup>. Los Elementos de los crímenes requieren que el autor «haya encarcelado a una o más personas o las haya sometido de otra manera, a una privación grave de la libertad física» y que esta conducta revista cierta gravedad<sup>1723</sup>.

Por lo que respecta a la *desaparición forzada de personas*, el artículo 7.1 i) la define como «la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información

---

<sup>1718</sup> Oficina del Fiscal de la CPI, «Report on preliminary examination activities 2018» (5 de diciembre de 2018) párr. 224.

<sup>1719</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «‘They came to destroy’...», Doc. A/HRC/32/CRP.2, *op. cit.*, párr. 168.

<sup>1720</sup> *Ibid.*

<sup>1721</sup> CASSESE, *International criminal law, op. cit.*, p. 77.

<sup>1722</sup> TPIY, *Prosecutor v. Kordić and Čerkez* (Trial Chamber Judgement) ICTY-95-14/2-T (26 de febrero de 2001) párr. 302.

<sup>1723</sup> CPI, «Elementos de los crímenes», *op. cit.*, artículo 7.1 e).

sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado»<sup>1724</sup>.

La toma de rehenes y el secuestro son dos conductas típicamente terroristas<sup>1725</sup> que, en principio, podrían subsumirse fácilmente en los tipos penales de la encarcelación y la desaparición forzada<sup>1726</sup>. Según las cifras manejadas por el *Institute for Economics and Peace*<sup>1727</sup>, entre 2014 y 2016, el número de personas secuestradas y tomadas como rehenes por grupos terroristas aumentó de manera constante, a pesar de que número de incidentes terroristas en los que se produjeron tomas de rehenes o secuestros disminuyó<sup>1728</sup>. Ello obedece a un aumento significativo en el número de secuestros *masivos*<sup>1729</sup>.

El *Global Terrorism Index* de 2019 sitúa el secuestro entre las tácticas más empleadas por los Talibanes (percibiéndose un aumento de los casos de secuestro del 92% desde 2017), el EIIL<sup>1730</sup>, el Estado Islámico del Gran Jorasán (también llamado Estado Islámico de Afganistán) y Boko Haram<sup>1731</sup>. Cabe mencionar también a Abu Sayyaf (organización filipina próxima a Al-Qaeda), volcada durante los últimos años en la realización de secuestros, a la propia Al-Qaeda y a Al-Qaeda en el Magreb Islámico<sup>1732</sup>.

---

<sup>1724</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 7.2 i).

<sup>1725</sup> Basta recordar, por ejemplo, la crisis de rehenes de los Juegos Olímpicos de Múnich de 1972, la toma violenta de la Gran Mezquita (*Al-Masjid al-Haram*) en La Meca en 1979, la «crisis de los rehenes» de Irán de 1979 o la crisis del teatro Dubrovka de Moscú en 2002.

<sup>1726</sup> ARNOLD, *op. cit.*, pp. 266-268.

<sup>1727</sup> Como vimos en la Introducción de esta tesis, cada año, este laboratorio de ideas mundial elabora el reconocido *Global Terrorism Index* (GTI), que proporciona un amplio resumen de las tendencias clave del terrorismo en el mundo y de sus patrones. El GTI se basa en los datos de la *Global Terrorism Database*. Véase: [www.start.umd.edu/research-projects/global-terrorism-database-gtd](http://www.start.umd.edu/research-projects/global-terrorism-database-gtd).

<sup>1728</sup> CHOU, S. «Terrorists launched fewer attacks in 2016. But they took twice as many hostages» *The World* (10 de octubre de 2017), disponible en: [www.pri.org/stories/2017-07-10/terrorists-launched-fewer-attacks-2016-they-took-twice-many-hostages](http://www.pri.org/stories/2017-07-10/terrorists-launched-fewer-attacks-2016-they-took-twice-many-hostages).

<sup>1729</sup> *Ibid.*

<sup>1730</sup> Como mencionábamos más arriba, el Informe de la *Comisión internacional independiente de investigación sobre la República Árabe Siria*, determinó que el EIIL cometió el crimen contra la humanidad de *privación grave de libertad* contra las comunidades yazidíes en Sinjar. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «They came to destroy'...», Doc. A/HRC/32/CRP.2, *op. cit.*, párr. 168.

<sup>1731</sup> Institute for Economics and Peace, «Global Terrorism Index 2019. Measuring the impact of terrorism», disponible en: [www.visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf](http://www.visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf), pp. 15-17.

<sup>1732</sup> Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo, «Anuario del terrorismo yihadista 2019», disponible en: [www.observatorioterrorismo.com/wp-content/uploads/2020/02/anuarioterrorismoyihadista2019.pdf](http://www.observatorioterrorismo.com/wp-content/uploads/2020/02/anuarioterrorismoyihadista2019.pdf), p. 148.

Según el Informe sobre las actividades de examen preliminar de 2015, solo entre noviembre de 2014 y febrero de 2015, la Oficina del Fiscal de la CPI recibió información del secuestro de más de 500 mujeres y 1.000 niños en el área del gobierno local de Gwoza por Boko Haram<sup>1733</sup>. El secuestro de las chicas de Chibok es, posiblemente, el ejemplo más notorio, pero no el único: en el último lustro, Boko Haram ha secuestrado a miles de mujeres y niños<sup>1734</sup>. Para algunos autores, esta práctica podría constituir desapariciones forzadas en el sentido del artículo 7.1 i) del Estatuto de Roma<sup>1735</sup>.

«Tortura» y «Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física»

Según la interpretación del Estatuto de Roma, por *tortura* se entenderá «causar intencionalmente dolor o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, a una persona que el acusado tenga bajo su custodia o control; sin embargo, no se entenderá por tortura el dolor o los sufrimientos que se deriven únicamente de sanciones lícitas o que sean consecuencia normal o fortuita de ellas»<sup>1736</sup>. Como podemos apreciar, la definición del Estatuto se desvía de la definición de tortura del Derecho internacional general, al no exigir que los dolores o sufrimientos sean infligidos por «un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia»<sup>1737</sup>. Los Elementos de los crímenes exigen un elemento de custodia o control, pero rechazan la necesidad de probar ninguna intención específica en relación a este crimen<sup>1738</sup>.

La expresión «otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física» no aparece definida en el Estatuto de

---

<sup>1733</sup> Oficina del Fiscal de la CPI, «Report on preliminary examination activities 2015», *op. cit.*, párr. 206.

<sup>1734</sup> IYI, J. M. y STRYDOM, H. (Eds.) *Boko Haram and international law* (Springer: Berlín, 2018) p. 266.

<sup>1735</sup> BARTLETT, I. «Bring back our girls: a human rights analysis of child abductions by Boko Haram» (Tesis Doctoral, University of the Western Cape, 2018) p. 38.

<sup>1736</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 7.2 e).

<sup>1737</sup> GALIGGING, *op. cit.*, p. 765; CASSESE, *International criminal law, op. cit.*, p. 374.

<sup>1738</sup> CPI, «Elementos de los crímenes», *op. cit.*, artículos 7.1 f).

Roma<sup>1739</sup>. Los Elementos de los crímenes requieren «que el autor haya causado mediante un acto inhumano grandes sufrimientos o atentado gravemente contra la integridad física o la salud mental o física» y «que tal acto haya tenido un carácter similar a cualquier otro de los actos a que se refiere el párrafo 1 del artículo 7 del Estatuto»<sup>1740</sup>. Según explica Kittichaisaree, la diferencia entre la tortura y «otros actos inhumanos» radica en la intensidad del daño infligido a la víctima: en el caso de la tortura deberá ser *grave*, mientras que en el de los otros actos bastará con que sea *grande* o *serio*<sup>1741</sup>.

Como mencionábamos más arriba, el Informe de la *Comisión internacional independiente de investigación sobre la República Árabe Siria*, determinó que el EIIL cometió los crímenes contra la humanidad de *tortura y otros actos inhumanos de carácter similar* contra las comunidades yazidíes en Sinjar<sup>1742</sup>. En líneas generales, no es difícil imaginar que un grupo terrorista pueda causar intencionalmente dolor o sufrimientos graves a personas bajo su custodia<sup>1743</sup>. A su vez, por su propia naturaleza, los actos de terrorismo constituyen actos inhumanos que causan intencionalmente grandes sufrimientos y atacan gravemente contra la integridad física o la salud mental o física de sus víctimas. En consecuencia, los actos de terrorismo podrán ser procesados como otros actos inhumanos del artículo 7.1 k) del Estatuto de la CPI siempre que su naturaleza y gravedad sea similar a cualquier otro crimen contra la humanidad.

### «Persecución»

El artículo 7.1 h) del Estatuto de Roma prohíbe «la persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales,

---

<sup>1739</sup> Esta suerte de *categoría residual* fue incluida en el artículo 7 con el fin de prevenir que cualquier acto inhumano lo suficientemente grave que cumpliera el resto de requisitos de los crímenes contra la humanidad quedara impune a causa de la falta de imaginación de artífices del texto. Para un análisis pormenorizado de esta categoría, véase: JYRKKIÖ, T. «Other inhumane acts as crimes against humanity» (2011) *Helsinki Law Review* 1-21.

<sup>1740</sup> CPI, «Elementos de los crímenes», *op. cit.*, artículos 7.1 k). La expresión *carácter* se refiere a la naturaleza y gravedad del acto. Como ejemplos podrían mencionarse «la experimentación ilegal con seres humanos» y, sobre todo, la «agresión violenta». MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 32; AMBOS y TRIFFTERER, *op. cit.*

<sup>1741</sup> KITTICHAISAREE, *op. cit.*, p. 85.

<sup>1742</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «‘They came to destroy’...», Doc. A/HRC/32/CRP.2, *op. cit.*, párr. 168.

<sup>1743</sup> Por ejemplo, en un Informe de diciembre de 2013, Amnistía Internacional denunció las torturas, ejecuciones y graves abusos contra los derechos humanos cometidos en los centros de detención administrados por el EIIL. Amnistía Internacional, «Rule of fear: ISIS abuses in detention in northern Syria» (19 de diciembre de 2013), disponible en: [www.doc.es.amnesty.org/ms-opac/search?fq=mssearch\\_fld13&fv=MDE2406313](http://www.doc.es.amnesty.org/ms-opac/search?fq=mssearch_fld13&fv=MDE2406313).



nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al Derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte»<sup>1744</sup>. Más concretamente, por persecución se entenderá «la privación intencional y grave de derechos fundamentales en contravención del derecho internacional en razón de la identidad del grupo o de la colectividad»<sup>1745</sup>. Además, para que la figura criminal se perfeccione, el acto delictivo debe realizarse en conexión con los actos del artículo 7 o los demás crímenes del Estatuto.

Como podemos apreciar, el tipo de la persecución cubre una amplia gama de violaciones de derechos humanos<sup>1746</sup>. En este sentido, la persecución puede servir para proteger a aquellos grupos no cubiertos por el crimen de genocidio, como son los grupos políticos, económicos y culturales<sup>1747</sup>. Por ejemplo, como mencionábamos más arriba, el secuestro de las chicas de Chibok no reúne, a nuestro parecer, los elementos del tipo del genocidio, al no poder determinarse la existencia del *dolus specialis* requerido, pero sí podría constituir persecución en los términos del artículo 7.1 h). En efecto, en su Informe del artículo 5 sobre la situación en Nigeria, la Oficina del Fiscal de la CPI manifestó que existen fundamentos razonables para creer que los numerosos ataques dirigidos por Boko Haram, específicamente, contra cristianos e Iglesias cristianas en el norte y centro de Nigeria desde 2009 —incluyendo incendiar y volar iglesias, y llevar a cabo secuestros, forzados conversiones, y ataques en los mercados y durante los servicios religiosos utilizando armas, dispositivos explosivos improvisados, o bombarderos suicidas— constituyen el crimen contra la humanidad de *persecución* del artículo 7.1 h)<sup>1748</sup>. A su vez, Arnold sostiene que las campañas

---

<sup>1744</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 7.1 h). Al respecto, los Elementos de los crímenes exigen: «1. Que el autor haya privado gravemente a una o más personas de sus derechos fundamentales en contravención del derecho internacional; 2. Que el autor haya dirigido su conducta contra esa persona o personas en razón de la identidad de un grupo o colectividad o contra el grupo o la colectividad como tales».

<sup>1745</sup> *Ibid.*, artículo 7.2 g). Según la jurisprudencia del TPIY, la persecución consta de un acto o de una omisión que «1. discrimina efectivamente y niega o infringe un derecho fundamental, formulado en el Derecho consuetudinario internacional o Derecho de los tratados (*actus reus*); y 2. se lleva a cabo deliberadamente con la intención de discriminar, fundándose en alguno de los motivos registrados en la lista, específicamente la raza, la religión o la política (*mens rea*)». TPIY, *Prosecutor v. Vasiljević* (Trial Chamber Judgement) ICTY-98-32-T (29 de noviembre de 2002) párr. 244.

<sup>1746</sup> CURRIE, RIKHOF y MACNEIL, *op. cit.*, p. 128.

<sup>1747</sup> LIÑÁN LAFUENTE, A. «La tipificación del crimen de persecución en el Estatuto de Roma y su primera aplicación jurisprudencial en el Tribunal Híbrido Internacional de Timor Oriental» (2008) 10 *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 1-62, p. 4.

<sup>1748</sup> Oficina del Fiscal de la CPI, «Article 5 Report: situation in Nigeria» (5 de agosto de 2013) párr. 96-100.

yihadistas dirigidas específicamente contra objetivos estadounidenses u occidentales por razón de su nacionalidad o ideología política —que abarcarían nuestro caso de estudio del 11-s— podrían equivaler a persecución<sup>1749</sup>.

«Deportación o traslado forzoso de población» y «Apartheid»

De acuerdo con la definición del Estatuto de Roma, por *deportación o traslado forzoso* se entenderá «el desplazamiento forzoso de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el Derecho internacional»<sup>1750</sup>. El término *deportación* denota que se lleva a varias personas más allá de las fronteras nacionales, mientras que el *traslado forzoso* se refiere a desplazamientos dentro del mismo Estado<sup>1751</sup>. Por *crimen de apartheid* se entenderán «los actos inhumanos de carácter similar a los mencionados en el párrafo 1 cometidos en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo racial sobre uno o más grupos raciales y con la intención de mantener ese régimen»<sup>1752</sup>.

Ni la deportación ni el traslado forzoso son conductas típicamente terroristas. Ahora bien, a la luz de las nuevas tendencias del terrorismo global de corte yihadista, y en particular de la capacidad demostrada por algunos grupos de controlar y mantener la gobernabilidad de extensas porciones de territorio<sup>1753</sup>, la comisión de los tipos analizados resulta, a nuestro parecer, plausible. Por ejemplo, el Informe de la *Comisión internacional independiente de investigación sobre la República Árabe Siria*, determinó que el EIIL «trasladó por la fuerza a hombres, mujeres y niños yazidíes desde el punto de captura a diversos lugares de detención primarios y luego a otros secundarios en Siria e Irak»<sup>1754</sup>.

---

<sup>1749</sup> ARNOLD, *op. cit.*, p. 270.

<sup>1750</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 7.2 d).

<sup>1751</sup> AMBOS y TRIFFTERER, *op. cit.*; CLARK, *Crimes against humanity...*, *op. cit.*, p. 148; TPIY, *Prosecutor v. Krstić*, ICTY-98-33-T, *op. cit.*, párr. 531-532.

<sup>1752</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 7.2 h).

<sup>1753</sup> Recuérdense, por ejemplo, los casos del EIIL, en Irak y Siria, y Boko Haram en Nigeria, pero también a Al Shabaab en Somalia, Jabhat al-Nusra en Siria o Ansar al-Sharia en Yemen. Véase: Capítulo 1, Epígrafe 1.2, Apartado 1.2.5: Movimientos religiosos (1979-...): del terrorismo internacional al terrorismo global.

<sup>1754</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «They came to destroy'...», Doc. A/HRC/32/CRP.2, *op. cit.*, párr. 134-136.

B. Como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil

Según el artículo 7.1, son crímenes contra la humanidad únicamente los hechos que acabamos de analizar, siempre que se cometan «como parte de un ataque sistemático o generalizado contra la población civil»<sup>1755</sup>. Solo cuando se dé este *elemento contextual*, que de forma resumida se puede denominar «hecho global»<sup>1756</sup>, puede apreciarse la existencia de un crimen contra la humanidad. En lo que sigue analizaremos la definición de «población civil», así como el significado de la expresión «ataque sistemático o generalizado» y los elementos políticos contenidos en el artículo 7.2, a los efectos de evaluar la viabilidad de que los actos de terrorismo cumplan el elemento contextual de los crímenes contra la humanidad.

#### «Contra una población civil»

Los crímenes contra la humanidad se dirigen contra cualquier población civil y no contra los individuos. Este requisito constituye una reminiscencia de los crímenes de guerra<sup>1757</sup>. El carácter civil de la población debe ser determinado con los mismos criterios en situaciones de conflicto armado y en tiempos paz<sup>1758</sup>. A diferencia de lo que sucede en los crímenes de guerra<sup>1759</sup>, lo determinante no es tanto el estatus formal de la víctima —esto es, la pertenencia a determinadas fuerzas o grupos armados—, sino su necesidad de protección, que se deriva de su indefensión respecto del poder organizado del que proviene la violencia<sup>1760</sup>.

---

<sup>1755</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 7.1.

<sup>1756</sup> WERLE, *Tratado de Derecho...*, *op. cit.*, p. 470.

<sup>1757</sup> BASSIOUNI, M. C. *Crimes against humanity in international criminal law* (Brill Nijhoff: Leiden, 1999) p. 18 y ss.

<sup>1758</sup> Los crímenes contra la humanidad pueden ser cometidos en tiempo de paz y en tiempo de guerra y protegen, a diferencia de lo que sucede con los crímenes de guerra, a la propia población civil, no solo a la del otro bando. WERLE, *Tratado de Derecho...*, *op. cit.*, p. 471.

<sup>1759</sup> En el marco del DIH, la expresión «población civil» abarca a personas de cualquier nacionalidad que no participan, o que han dejado de participar, directamente en hostilidades o en enfrentamientos violentos. En este sentido: CICR, «Protección de la población civil» (29 de octubre de 2010), disponible en: [www.icrc.org/es/doc/what-we-do/protecting-civilians/overview-protection-civilian-population.htm](http://www.icrc.org/es/doc/what-we-do/protecting-civilians/overview-protection-civilian-population.htm).

<sup>1760</sup> TPIY, *Prosecutor vs. Blaškić*, ICTY-95-14-T, *op. cit.*, párr. 214. En todo caso, bastarán con que la naturaleza de los objetivos sea «predominantemente civil». *Id. Prosecutor v. Kordić and Čerkez*, ICTY-95-14/2-T, *op. cit.*, párr. 180.

Los actos deben estar dirigidos *contra* la población, esto es, la población debe ser el objetivo del ataque<sup>1761</sup>. El término población comprende a cualquier grupo de personas que se encuentran conectadas por unas características comunes<sup>1762</sup>, que le hacen ser el objetivo del ataque. Esta referencia concuerda con elemento del ataque, en cuanto pone de relieve el carácter colectivo del crimen y descarta los actos aislados y casuales. El empleo de violencia indiscriminada contra la población civil constituye uno de los elementos definitorios del terrorismo, presente en muchos de nuestros casos de estudio.

«Como parte de un ataque sistemático o generalizado»

Según la jurisprudencia de los Tribunales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y Ruanda, el término *ataque* describe una línea de conducta en la que deben integrarse hechos individuales<sup>1763</sup>. Esta línea de conducta debe implicar «la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 (...) a fin de cumplir o promover la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque»<sup>1764</sup>. Esta definición excluye, por consiguiente, los actos aislados y fortuitos<sup>1765</sup>. En lo que aquí nos interesa, «no es necesario que los actos constituyan un ataque militar», como expresamente señalan los Elementos de los crímenes<sup>1766</sup>. Tampoco se requiere que el mismo autor actúe en todos los

---

<sup>1761</sup> TPIY, *Prosecutor v. Kunarac et al.* (Trial Chamber Judgement) ICTY-96-23 y 23/1-T (22 de febrero de 2001) párr. 421; METTRAUX, «Crimes against humanity...», *op. cit.*, pp. 247 y 253; AMBOS y TRIFFTERER, *op. cit.* Para determinar que la población civil era el principal objetivo de un ataque, la Sala de Apelaciones del TPIY tomó en consideración «los medios y métodos empleados para cometer el ataque, el estatuto de las víctimas, su número, la naturaleza discriminatoria del ataque, la naturaleza de los crímenes cometidos durante su curso, la resistencia mostrada frente a los agresores y la medida en que la fuerza atacante haya cumplido o tratado de cumplir con las precauciones impuestas por las leyes y costumbres de la guerra». TPIY, *Prosecutor v. Kunarac et al.*, ICTY-96-23 y 23/1-A, *op. cit.*, párr. 91.

<sup>1762</sup> La nacionalidad de las víctimas no tiene relevancia, como tampoco la tiene a del autor. CPI, *Prosecutor v. Katanga and Ngudjolo Chui* (Pre-Trial Chamber) ICC-01/04-01/07 (30 de septiembre de 2008), párr. 399; TPIY, *Prosecutor v. Tadić* (Trial Chamber Judgement) ICTY-94-1-T (7 de mayo de 1997) párr. 635.

<sup>1763</sup> TPIY, *Prosecutor v. Kunarac et al.*, ICTY-96-23 y 23/1-A, *op. cit.*, párr. 90; *Id.*, *Prosecutor v. Kordić and Čerkez* (Appeal Chamber Judgement) ICTY-95-14/2-A (17 de diciembre de 2004) párr. 666; TPIR, *Prosecutor v. Nahimana et al.* (Appeals Chamber Judgement) ICTR-99-52-A (28 de noviembre de 2004) párr. 918.

<sup>1764</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 7.2 a). Una comisión múltiple se da si se comete en varias ocasiones una misma acción típica y también si se cometen distintas alternativas típicas.

<sup>1765</sup> AMBOS y TRIFFTERER, *op. cit.*; CLARK, *Crimes against humanity...*, *op. cit.*, pp. 139, 152; MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 33; GÓMEZ-BENÍTEZ, J. M. «Elementos comunes de los crímenes contra la humanidad en el Estatuto de la CPI y la necesaria tipificación de estos crímenes en el Derecho penal español» en *El Derecho penal internacional. Cuadernos de Derecho judicial* (vol. VII, Consejo General del Poder Judicial: Madrid, 2001) pp. 9 y 21.

<sup>1766</sup> CPI, «Elementos de los crímenes», *op. cit.*, artículos 7.3.

casos. A este respecto, nótese que este requisito quedaría satisfecho cuando: «un grupo terrorista estrella su avión en un edificio civil y con ello causa la muerte de varias personas, sus miembros cometen múltiples asesinatos con un solo acto»<sup>1767</sup>.

El carácter «generalizado» es un elemento *cuantitativo* del hecho global, que se determinará, principalmente, en atención al número de víctimas<sup>1768</sup>. Dicho de otro modo: se requiere una gran cantidad de víctimas, que pueden ser resultado de múltiples actos o de un acto único acto de «extraordinaria magnitud»<sup>1769</sup>. La naturaleza «sistemática» es un elemento de carácter *cualitativo*, que exige cierto grado de organización, esto es, que los actos inhumanos se cometan «con arreglo a un plan o política preconcebidos»<sup>1770</sup>. Con frecuencia, los actos terroristas ocurren como parte de campañas prolongadas de terror y, por lo tanto, satisfacen el elemento contextual de los crímenes contra la humanidad<sup>1771</sup>.

Por lo demás, el ataque deberá ejecutarse «de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política»<sup>1772</sup>. En el contexto del terrorismo, la atención se centra, pues, en las políticas de la organización, en contraposición a las políticas estatales. Durante la Conferencia de Roma, se reconoció que la inclusión del término *organizaciones* en el artículo 7.2 a) tiene por fin abarcar los actos de los grupos tales como las organizaciones terroristas o los movimientos insurreccionales<sup>1773</sup>. Es más, la Sala de Primera Instancia del TPIY reconoció expresamente que los ataques que dan lugar a los crímenes contra la humanidad pueden ser perpetrados por «entidades que ejerzan un control *de facto* sobre un territorio

---

<sup>1767</sup> AMBOS y TRIFFTERER, *op. cit.*

<sup>1768</sup> Como explica la CDI: «El segundo requisito alternativo exige la comisión en gran escala, lo que quiere decir que los actos se dirijan contra una multiplicidad de víctimas». CDI, «Informe de la Comisión...», Doc. A/51/10, *op. cit.*, p. 51, párr. 4. WERLE, *Tratado de Derecho...*, *op. cit.*, p. 477; ARNOLD, *op. cit.*, p. 258.

<sup>1769</sup> TPIY, *Prosecutor vs. Blaškić*, ICTY-95-14-T, *op. cit.*, párr. 206; *Id.*, *Prosecutor v. Vasiljević*, ICTY-98-32-T, *op. cit.*, párr. 35. CURRIE, RIKHOF y MACNEIL, *op. cit.*, p. 122; AMBOS y TRIFFTERER, *op. cit.*; GÓMEN-BENÍTEZ, *op. cit.*, p. 30.

<sup>1770</sup> CDI, «Informe de la Comisión...», Doc. A/51/10, *op. cit.*, p. 51, párr. 3; ARNOLD, *op. cit.*, p. 258.

<sup>1771</sup> MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 35; COHEN, *op. cit.*, p. 244.

<sup>1772</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 7.2 a). Se entiende que la «política de cometer ese ataque» requiere que el Estado o la organización promueva o aliente activamente un ataque de esa índole contra una población civil. CPI, «Elementos de los crímenes», *op. cit.*, artículos 7.3.

<sup>1773</sup> ARSANJANI, M. H. «The Rome Statute of the international Criminal Court» (1999) 93 (1) *American Journal of International Law* 22-43, p. 31.

determinado, pero sin reconocimiento internacional ni condición oficial de Estado *de jure*, o por un grupo u organización terrorista»<sup>1774</sup>.

A nuestro parecer, los casos de estudios del 11-S, el secuestro de las chicas de Chibok y los crímenes del EIIL contra las comunidades yazidíes en Sinjar satisfacen el elemento contextual del artículo 7, en tanto suponen la comisión de varios de los actos mencionados en el párrafo 1 y se integran en campañas prolongadas de terror que siguen un plan o política preconcebido.

C. Con conocimiento de que la conducta forma parte, o con intención de que forme parte, de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil (*mens rea*)

El hecho global de los crímenes contra la humanidad debe ser abarcado por el dolo del autor. Según los Elementos de los crímenes, el artículo 7 exige «que el autor haya tenido conocimiento de que la conducta era parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra una población civil o haya tenido la intención»<sup>1775</sup>. Dicho de otro modo: cada autor debe saber que se está cometiendo un ataque generalizado y sistemático contra una población civil y que su acto individual forma parte de aquél<sup>1776</sup>. Y sin embargo, «el último elemento no debe interpretarse en el sentido de que requiera prueba de que el autor tuviera conocimiento de todas las características del ataque ni de los detalles precisos del plan o la política del Estado o la organización»<sup>1777</sup>. Si no puede establecerse este aspecto interno del hecho, los actos prohibidos podrán perseguirse como delitos ordinarios en la forma prevista por el Derecho nacional, pero no como crímenes contra la humanidad<sup>1778</sup>.

En lo que aquí nos ocupa, por tanto, no es preciso que el autor de un acto terrorista conozca todas las características del ataque en cuestión ni los detalles precisos del plan de la organización: basta con que posea una visión general de la situación y decida participar a sabiendas de que su acto individual es parte del

---

<sup>1774</sup> TPIY, *Prosecutor v. Tadić*, ICTY-94-1-T, *op. cit.*, párr. 160.

<sup>1775</sup> CPI, «Elementos de los crímenes», *op. cit.*, artículos 7.3.

<sup>1776</sup> CPI, *Prosecutor v. Katanga and Ngudjolo Chui*, ICC-01/04-01/07, *op. cit.*, párr. 401; TPIY, *Prosecutor v. Kunarac et al.*, ICTY-96-23 y 23/1-T, *op. cit.*, párr. 434 y ICTY-96-23 y 23/1-A, *op. cit.*, párr. 121; *Id.*, *Prosecutor vs. Blaškić* (Appeals Chamber Judgement) ICTY-95-14-A (29 de julio de 2004), párr. 124 y ss.; TPIR, *Prosecutor v. Musema*, ICTR-96-13-T, *op. cit.*, párr. 206; *Id.*, *Prosecutor v. Bagilishema et al.*, ICTR-95-1A-T, *op. cit.*, párr. 94. También: WERLE, *Tratado de Derecho...*, *op. cit.*, p. 484; METTRAUX, *International crimes and the ad hoc tribunals*, *op. cit.*, pp. 173; AMBOS y TRIFFTERER, *op. cit.*; COHEN, *op. cit.*, p. 245.

<sup>1777</sup> CPI, «Elementos de los crímenes», *op. cit.*, artículos 7.2.

<sup>1778</sup> CASSESE, *International criminal law*, *op. cit.*, p. 123.

ataque terrorista<sup>1779</sup>. La propensión de los grupos terroristas a publicitar sus actos y buscar reconocimiento para su causa debería facilitar, en gran medida, la prueba del elemento subjetivo de los crímenes contra la humanidad. Reproduciendo las palabras de Cohen: «As distinct from the case of a State or government policy, terrorist organizations usually declare publicly and take pride in their violent agenda, thus rendering any lack of knowledge to a minimum. (...) Indeed, when the sole purpose of the organization is to carry out terrorist attacks, it will be difficult to argue that a person did not know his actions are part of the widespread or systematic attack»<sup>1780</sup>.

Evidentemente, el artículo 7 del Estatuto de Roma no puede contener todas las manifestaciones del terrorismo<sup>1781</sup>. Y sin embargo, de lo analizado hasta el momento se desprende que es, cuanto menos, plausible, que algunos ataques terroristas impliquen la comisión de varios de los actos mencionados en el párrafo 1 y satisfagan el resto de elementos requeridos para activar la jurisdicción de la CPI sobre los crímenes contra la humanidad <sup>1782</sup>. La proliferación de ataques brutales, indiscriminados, sanguinarios y desproporcionados que parece haberse convertido en el sello de identidad de los grupos de corte salafista-yihadista en los últimos años no hace sino contribuir a la posibilidad de que algunos de sus integrantes puedan ser procesados por la Corte.

En efecto, en el curso de la redacción de esta tesis, el 30 de septiembre de 2019, la Sala de Cuestiones Preliminares de la CPI confirmó los cargos por crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra presentados por la Fiscal Fatou Bensouda contra Abdoulaziz Al-Hassan<sup>1783</sup>. Este ciudadano maliense de la tribu tuareg Tamasehq Kel Ansar, era presuntamente miembro del grupo armado Ansar Dine y jefe *de facto* de la Policía Islámica en la región de Tombuctú, durante el tiempo en que la región estuvo controlada por Ansar Dine

---

<sup>1779</sup> CURRIE, RIKHOF y MACNEIL, *op. cit.*, p. 124.

<sup>1780</sup> COHEN, *op. cit.*, p. 245.

<sup>1781</sup> Pensemos, por ejemplo, en nuestros ejemplos representativos del hundimiento del *Rainbow Warrior* y el incidente de Lockerbie: estos incidentes han sido unánimemente catalogados como *terroristas*, y sin embargo no reúnen los elementos necesarios para ser considerados crímenes contra la humanidad. En uno y otro caso, esto se debe a que constituyen incidentes aislados, que no satisfacen el elemento contextual característico de los crímenes contra la humanidad.

<sup>1782</sup> Como hemos visto, que los actos individuales de terrorismo constituyan crímenes contra la humanidad dependerá, en buena parte, de las circunstancias del ataque específico y de la conexión de éste con otros ataques de la misma organización y con sus planes u objetivos generales.

<sup>1783</sup> CPI, «The Prosecutor v. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud. Case Information Sheet» (actualizado octubre de 2020), disponible en: [www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/al-hassanEng.pdf](http://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/al-hassanEng.pdf).

y Al-Qaeda en el Magreb Islámico, en el curso del conflicto en el norte de Malí (2012-2013). La Sala concluyó que hay motivos fundados para creer que Al-Hassan es responsable de la comisión de crímenes contra la humanidad de tortura, violación, esclavitud sexual, otros actos inhumanos, incluidos, entre otros, los matrimonios forzados y persecución contra la población civil de Tombuctú y su región, entre abril de 2012 y enero de 2013. Según hizo constar la Fiscal gambiana, el acusado habría hecho cumplir una política de matrimonios forzados «para satisfacer los deseos sexuales» de los miembros de los grupos yihadistas que controlaban Tombuctú<sup>1784</sup>. También se le acusa de la comisión de crímenes de guerra, en el contexto del CANI que tuvo lugar en el mismo período, de tortura, tratos crueles, atentados contra la dignidad personal, dictar sentencias sin previo juicio por un tribunal regularmente constituido que ofrezca todas las garantías judiciales generalmente reconocidas como indispensables, dirigir intencionalmente ataques contra edificios dedicados a la religión y monumentos históricos, violación y esclavitud sexual. Los días 14 y 15 de julio de 2020 se inició el juicio ante la Sala de Primera Instancia.

### 5.2.3 *Los actos de terrorismo y la satisfacción de los elementos constitutivos de los crímenes de guerra con arreglo al artículo 8 del Estatuto de Roma*

Los crímenes de guerra son violaciones de las normas y costumbres de la guerra cuya punibilidad nace directamente del propio DIH<sup>1785</sup>. Sin embargo, no toda violación del DIH es punible: solo las violaciones más *graves* de las normas y costumbres de la guerra son consideradas «crímenes de guerra» y

---

<sup>1784</sup> MORALES URBANEJA, D. «Los matrimonios forzados de los yihadista en Mali llegan a la CPI» *La Vanguardia* (17 de julio de 2020), disponible en: [www.lavanguardia.com/politica/20200714/482321437266/los-matrimonios-forzados-de-los-yihadistas-en-mali-llegan-a-la-cpi.html](http://www.lavanguardia.com/politica/20200714/482321437266/los-matrimonios-forzados-de-los-yihadistas-en-mali-llegan-a-la-cpi.html).

<sup>1785</sup> WERLE, *Tratado de Derecho...*, *op. cit.*, p. 547. Estas normas se recogen, fundamentalmente, en las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907, en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en los dos Protocolos Adicionales de 1977. Todos los Convenios de Ginebra incorporan disposiciones introductorias comunes que limitan su ámbito de aplicación a los conflictos armados de naturaleza internacional. El artículo 3 común —conocido como *Convention in miniature*— establece estándares mínimos para los conflictos no internacionales. Los Protocolos Adicionales tuvieron como objetivo adaptar el DIH a las nuevas circunstancias y formas de conflicto. Para una visión más completa de los instrumentos convencionales que integran el cuerpo jurídico del DIH, véase: CICR, «¿Qué tratados forman el Derecho internacional humanitario?» (1 de enero de 2004), disponible en: [www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdlja.htm](http://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdlja.htm). Para un análisis pormenorizado de esta disciplina jurídica, véase, por ejemplo: RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L. *et al. Derecho internacional humanitario* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2007).



llevan aparejada la responsabilidad penal directa de los infractores<sup>1786</sup>. El Estatuto de Roma tipifica los crímenes contra la humanidad en su artículo 8. Como veremos más adelante, el principio rector es la diferenciación entre conflictos armados internacionales y no internacionales. Para determinar si los actos de terrorismo pueden ser calificados como crímenes de guerra en el sentido previsto en el artículo 8 del Estatuto, es necesario establecer, con carácter previo, si el Derecho internacional consuetudinario, en el cual se basó el instrumento constitutivo este Tribunal<sup>1787</sup>, lo permite<sup>1788</sup>. Se trata, en definitiva, de identificar las normas de DIH consuetudinario que prohíben el terrorismo y delimitar qué se entiende por terrorismo en el marco del DIH.

Como tal, el terrorismo no aparece en ninguna de las disposiciones que regulan las violaciones graves de DIH<sup>1789</sup>. Sin embargo, existen cuatro preceptos que prohíben el «terrorismo» y los «actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar» de forma específica. En primer lugar, el artículo 33 del IV Convenio de Ginebra prohíbe «los castigos colectivos, así como toda medida de intimidación o de *terrorismo*»<sup>1790</sup>. En segundo lugar, el artículo 51.2 del Protocolo Adicional I establece: «No serán objeto de ataque la población civil como tal ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea *aterrorizar* a la población civil»<sup>1791</sup>. Por último, los artículos 4.2 y 13.2 del Protocolo Adicional II, aplicable a los conflictos de carácter no internacional, prohíben «en todo tiempo y lugar con respecto a las personas a que se refiere el párrafo 1: (...) d) los actos de *terrorismo*; (...) d) las *amenazas* de realizar los actos mencionados» y,

---

<sup>1786</sup> BOUVIER, A. y SASSOLI, M. *How does law protect in war?* (CICR: Ginebra, 1995) p. 1180. TPIY, *Prosecutor v. Tadić*, ICTY-94-1-AR72, *op. cit.*

<sup>1787</sup> Las regulaciones del Estatuto de Roma relativas a los crímenes de guerra son, casi sin excepción, expresión del Derecho internacional consuetudinario. ZIMMERMANN, A. «Article 5: crimes within the jurisdiction of the Court» en Triffterer, O. (Ed.) *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court* (Nomos Verlag: Baden-Baden, 1999) pp. 98-99.

<sup>1788</sup> ARNOLD, *op. cit.*, p. 66.

<sup>1789</sup> En concreto: I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, de 12 de agosto de 1949, artículo 50; II Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, de 12 de agosto de 1949, artículo 51; III Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a los prisioneros de guerra, de 12 de agosto de 1949, artículo 130; y IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949, artículo 147.

<sup>1790</sup> IV Convenio de Ginebra, *op. cit.*, artículo 33 [el énfasis es nuestro].

<sup>1791</sup> Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, de 8 de junio de 1977, artículo 51.2 [el énfasis es nuestro].

nuevamente, «los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea *aterrorizar* a la población civil»<sup>1792</sup>.

Las expresiones «terrorismo» y «actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea *aterrorizar*» se utilizan en un sentido equivalente para designar a cualquier acto violento que vulnere los principios de necesidad militar, proporcionalidad y distinción, cuya finalidad principal sea *aterrorizar* a la población civil (o, cuando resulte aplicable el Protocolo Adicional II, a aquellas personas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades)<sup>1793</sup>. Por consiguiente, el DIH no prohíbe todos los actos terror, sino solo los cometidos con el fin principal de *aterrorizar* a la población civil<sup>1794</sup>. Podría decirse, entonces, que el *ius in bello* no ofrece una definición absoluta de terrorismo, sino una definición condicional que obedece a tres criterios: un *elemento subjetivo pasivo* («la población civil»), un *elemento teleológico o volitivo inmediato* («*aterrorizar* a la población civil») y *elemento contextual* que tiene que ver con la violación de los principios de necesidad militar y proporcionalidad<sup>1795</sup>.

---

<sup>1792</sup> Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, de 8 de junio de 1977, artículos 4.2 y 13.2 [el énfasis es nuestro].

<sup>1793</sup> ARNOLD, *op. cit.*, p. 78. Nótese, a este respecto, que la conducta prohibida por el DIH no se corresponde con la noción de terrorismo vigente en tiempo de paz. Como concluíamos en el capítulo 1, en tiempo de paz, el terrorismo es un crimen que se caracteriza por su carácter de estrategia, de método o herramienta al servicio de la actividad definida como criminal, un uso de la violencia con fines políticos, más que por la conducta criminal (asesinato, secuestro, etcétera) empleada. Sin embargo, como mantuvo Von Clausewitz en su célebre tratado «De la guerra», ésta no es más que *la continuación de la política por otros medios*. Por consiguiente, en el escenario de un conflicto armado, la motivación política no puede servir para diferenciar los actos terroristas de otros actos legítimos cometidos por los beligerantes, como tampoco sirve la capacidad de estos actos de infundir terror a las personas que no participan en las hostilidades —por cuanto la mayoría de actos de violencia de las partes en conflicto, legítimos o no, pueden resultar intimidatorios o aterradores para estas personas. En este punto, cabe recordar que el DIH es un derecho excepcional y temporal que no busca prohibir la violencia *per se*, sino limitarla por razones de humanidad.

<sup>1794</sup> En cambio, los actos de terror cometidos con el fin de intimidar al adversario, o aquellos que *aterroricen* a la población civil como resultado de un efecto colateral no buscado y contrarrestado por la necesidad militar, no constituirán violaciones de DIH. En efecto, como explica Gasser: «La violencia contra las personas y la destrucción de bienes son inherentes a la guerra. El uso de la fuerza contra las personas y los bienes infringe el Derecho internacional humanitario solo si estos actos superan los límites establecidos por las normas internacionales. Así pues, el Derecho internacional debe distinguir la violencia que se considera legítima en la guerra de los actos de terrorismo». GASSER, H. P. «Actos de terror, 'terrorismo' y Derecho internacional humanitario» (2002) *Revista Internacional de la Cruz Roja*.

<sup>1795</sup> Los primeros requisitos son acumulativos, mientras que el tercero solo se aplicará cuando si el ataque afecta a los civiles como consecuencia de «daños colaterales». ARNOLD, *op. cit.*, p. 78.

## A. La criminalización del terrorismo en Derecho internacional humanitario

Ya hemos dicho que los actos de terrorismo no figuran entre los incluidos en las disposiciones que contemplan las «infracciones graves» de los Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales. Sin embargo, junto a éstas, existe una segunda categoría de crímenes de guerra, más amplia, que contiene «otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados» que dan lugar a la responsabilidad penal individual<sup>1796</sup>. Aunque el artículo 8 del Estatuto de la CPI constituye un importante punto de referencia, no existe, por el momento, una codificación internacional acabada de estos crímenes<sup>1797</sup>. Entretanto, para saber si la vulneración de la prohibición del terrorismo resulta punible como crimen de guerra, se hace necesario recurrir al análisis histórico de la jurisprudencia de los tribunales internacionales.

Ya desde el período de Entreguerras, los instrumentos convencionales de DIH comenzaron a incorporar la prohibición general del «terrorismo sistemático», con el fin de dar respuesta a algunos de los nuevos métodos de combate puestos en práctica durante la Primera Guerra Mundial, integrados en la estrategia conocida como «guerra total», en particular los ataques directos contra la población civil orientados a minar su moral a través del terror<sup>1798</sup>. Tras la Segunda Guerra Mundial, este método de hacer la guerra fue procesado por los Tribunales Militares Internacionales del Núremberg y Tokio. Varios pasajes de la jurisprudencia del Tribunal de Núremberg denotan que el uso de tácticas terroristas en el combate constituye un crimen de guerra de DIH

---

<sup>1796</sup> *Ibíd.*, p. 86.

<sup>1797</sup> WERLE, *Tratado de Derecho...*, *op. cit.*, pp. 563-564.

<sup>1798</sup> Esta prohibición se incluyó en la lista de crímenes de guerra preparada en 1919 por la *Comisión sobre la responsabilidad de los autores de la guerra y ejecución de sanciones* presentada a la Conferencia Internacional de Paz. VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 214; PÉREZ GONZÁLEZ, M. «Terrorismo y conflictos armados. La prohibición de los actos terroristas en Derecho internacional humanitario» (2004) 133 *Cuadernos de Estrategia del IEEE*, disponible en:

[www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_133\\_LuchaContraTerrorismoxDchoInternacional.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_133_LuchaContraTerrorismoxDchoInternacional.pdf), p. 88.

consuetudinario<sup>1799</sup>. En lo que aquí nos interesa, el fallo del caso *Rosenberg* resulta particularmente claro a la hora de establecer que el terrorismo constituye un crimen de guerra bajo las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907<sup>1800</sup>. Aunque su jurisprudencia al respecto no es tan abundante, el Tribunal del Lejano Oriente también condenó por crímenes de guerra a líderes acusados con motivo del «empleo recurrente de *tácticas terroristas*, de brutalidad despiadada y salvaje, en particular contra prisioneros de guerra inocentes, civiles y supervivientes de los barcos destruidos en el mar por submarinos»<sup>1801</sup>.

Ya en la década de 1990, la falta de inclusión de la prohibición de terrorismo de los artículos 33 del IV Convenio, 52.1 del Protocolo Adicional I y 4.1 y 13.2 del Protocolo Adicional II en el Estatuto del TPIY, no impidió que el Tribunal *ad hoc* resolviera que el uso del terror como método de combate es un crimen de guerra que lleva aparejada la responsabilidad penal individual. Por ejemplo, en su decisión sobre el asunto *Aleksovski*, la Sala de Primera Instancia del TPIY condenó al acusado a dos años y medio de prisión por una violación de las leyes y usos aplicables a la guerra del artículo 3 del Estatuto, por remisión al artículo 142 del Código Penal de la República Federativa Socialista de Yugoslavia<sup>1802</sup>. Este precepto, que traspone el DIH a Derecho nacional, recoge las medidas de intimidación y *terror* y el traslado ilícito de personas a campos de concentración y para otros tipos de confinamiento ilícito como un crimen de guerra. En la misma línea, su decisión relativa al asunto *Mucić et al.*, el TPIY calificó el uso del terror como un crimen de guerra *grave*. En esta ocasión, el TPIY condenó a Hazim Delić y Esad Landžo por la práctica de torturas

---

<sup>1799</sup> En concreto, el Tribunal de Núremberg consideró que el empleo de métodos como las detenciones preventivas (en inglés *protective arrests*), los castigos colectivos, la toma y el asesinato de rehenes, los asesinatos en masa y la tortura, perpetrados con el fin de *aterrorizar* a la población de los territorios ocupados, constituían crímenes de guerra. Además, el Tribunal de Núremberg consideró el empleo de campos de concentración como «una de las formas más notorias de *aterrorizar* a la población civil en los territorios ocupados». Avalon Project, «Nuremberg trial proceedings, vol. II, pages 29-94: First Day, Tuesday, 20 November 1945, Morning Session», disponible en: [www.avalon.law.yale.edu/imt/11-20-45.asp](http://www.avalon.law.yale.edu/imt/11-20-45.asp). Entre aquellos que fueron hallados culpables de recurrir al terror como medio de combate se encuentran Seyss-Inquart (Comisario del Reich en los Países Bajos ocupados) y Rosenberg. Véase: *Id.*, «Judgement: Seyss-Inquart», disponible en: [www.avalon.law.yale.edu/imt/judseyss.asp](http://www.avalon.law.yale.edu/imt/judseyss.asp) y «Judgement: Rosenberg», disponible en: [www.avalon.law.yale.edu/imt/judrosen.asp](http://www.avalon.law.yale.edu/imt/judrosen.asp).

<sup>1800</sup> Avalon Project, «Judgement: Rosenberg», *op. cit.*

<sup>1801</sup> La misma conclusión fue alcanzada respecto al establecimiento de campos de concentración. PRITCHARD, R. J. y ZAIDE, S. M. *The Tokyo war crimes trial* (Garland Publishing: Nueva York, 1981) pp. 450-451 y 7225-7226. Cabe mencionar, asimismo, que trató de imputarse al General Araki, ex Ministro de Guerra, por su presunta colaboración con una organización terrorista implicada en algunos asesinatos políticos, si bien esta acusación no llegó a prosperar por entenderse cosa juzgada.

<sup>1802</sup> TPIY, *Prosecutor v. Aleksovski* (Trial Chamber Judgement) ICTY-95-14/1 (25 de junio de 1999) párr 241-244.

contrarias a las leyes y usos aplicables a la guerra<sup>1803</sup>. Delić y Landžo eran, respectivamente, subcomandante y guarda del campo de detención de prisioneros de Čelebići, en el centro de Bosnia Herzegovina. Respecto al presunto maltrato de un prisionero, la Sala de Primera Instancia dispone «las acciones de Landžo son de naturaleza claramente cruel, infligidas con la intención de causar dolor y sufrimiento severo al Sr. Kuljanin, y con el propósito de castigarle e intimidarle, además de contribuir a la atmósfera de terror que reinaba en el campo, diseñada para intimidar a todos los prisioneros»<sup>1804</sup>. Es interesante advertir como el elemento decisivo para la persecución de una ofensa bajo la rúbrica del terrorismo es la *intencionalidad del autor*, de forma que, si el objetivo principal del maltrato hubiese sido contribuir a la atmósfera de terror en lugar de obtener información del prisionero, este hecho podría haber sido perseguido como un crimen de terrorismo y no de tortura<sup>1805</sup>.

En 2003, Stanislav Galić, General del Cuerpo Romanija de Sarajevo, se convirtió en la primera persona condenada por el crimen de guerra consistente en «aterrorizar a la población civil»<sup>1806</sup>. Es importante notar, en este punto, que el TPIY no abordó la comisión del crimen del terrorismo como tal, sino como subcategoría de los crímenes de guerra<sup>1807</sup>. Galić fue acusado haber dirigido una campaña de tiroteos y bombardeos contra la población civil de Sarajevo entre septiembre de 1992 y agosto de 1994, causando numerosos muertos y heridos,

---

<sup>1803</sup> En aplicación del artículo 3 del Estatuto de TPIY, en relación con el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra.

<sup>1804</sup> TPIY, *Prosecutor v. Mucić et al.*, ICTY-96-21-T, *op. cit.*, párr. 923, 976 [el énfasis es nuestro].

<sup>1805</sup> De esta forma, el fallo corrobora que los actos de terrorismo pueden ser perseguidos bajo rúbricas distintas a las prohibiciones mencionadas, siempre y cuando se satisfagan los elementos del tipo. Por ejemplo, las acciones de los acusados destinadas a «crear y mantener una atmósfera de terror en el campo de prisioneros de Čelebići» fueron consideradas constitutivas del crimen de guerra recogido en el artículo 3.1 a) común (tratos crueles) y de una infracción grave del artículo 2 c) del Estatuto del TPIY (actos deliberados que causen grandes padecimientos o graves daños a la integridad física o la salud). *Ibid.*, párr. 1177. El uso de terror contra la población civil también fue objeto de debate en la decisión relativa al caso *Tadić*. Al respecto, la Sala de Apelaciones apunta «interesa aquí el *terror* infligido a la víctima, la severidad del ataque físico cometido contra el mismo, al punto que lo dejó inconsciente, la repetición de los golpes y la forma sádica en que el ataque fue ejecutado por el grupo». TPIY, *Prosecutor v. Tadić*, ICTY-94-1-A, *op. cit.*, párr. 16. En el mismo sentido: *Id. Prosecutor v. Furundžija* (Appeals Chamber Judgement) ICTY-95-17/1-A (21 de julio de 2000) párr. 217.

<sup>1806</sup> El asunto *Galić* representa el primer análisis del terrorismo desde la óptica del DPI y el primer caso en que el terror fue considerado como un crimen de guerra autónomo. PAREDI, L. «The war crime of terror, an analysis of the international jurisprudence» (junio de 2015) 11 *International Crimes Database Brief*, disponible en: [www.internationalcrimesdatabase.org/upload/documents/20150610T161554Laura%20Paredi%20ICD%20Brief\\_final.pdf](http://www.internationalcrimesdatabase.org/upload/documents/20150610T161554Laura%20Paredi%20ICD%20Brief_final.pdf), pp. 1-2.

<sup>1807</sup> BLÖCHER, *op. cit.*, p. 116.

«con la intención principal de aterrorizar a la población civil»<sup>1808</sup>. Las pruebas practicadas acreditaron, más allá de toda duda razonable, que las fuerzas del Cuerpo Romanija atacaron a los civiles de Sarajevo deliberadamente. En consecuencia, la Sala de Primera Instancia condenó al General, en su condición de mando de este cuerpo, por la comisión del crimen de guerra mencionado<sup>1809</sup>.

La defensa de Galić impugnó la decisión de primera instancia argumentando, en relación a este primer cargo, que el terrorismo no era un crimen de DIH consuetudinario y que, por tanto, el TPIY carecía de competencia para procesarlo<sup>1810</sup>. En lo que aquí nos interesa, la Sala de Apelaciones resolvió que «la prohibición de aterrorizar a la población civil consagrada en el artículo 51.2 del Protocolo Adicional I y 13.2 del Protocolo Adicional II *claramente forma parte del Derecho internacional consuetudinario*, al menos desde el momento de su inclusión en esos tratados»<sup>1811</sup>. Más problemático resultó determinar si esta prohibición da lugar a la responsabilidad penal directa de los infractores<sup>1812</sup>. Aunque la Sala de Apelaciones confirmó la condena, no todos los magistrados estuvieron de acuerdo en apreciar la existencia de «una tendencia constante entre las naciones hacia la criminalización del uso del terror»<sup>1813</sup>. En todo caso, esta decisión

---

<sup>1808</sup> La Sala de Primera Instancia tomó declaración de multitud de testigos que afirmaron haber sido víctima de ataques en sus vecindarios. Algunos fueron atacados mientras asistían a funerales, se trasladaban en ambulancia, en tranvía, en autobús o mientras iban en bicicleta. Otros, mientras cuidaban sus jardines, compraban en el mercado o recogían basura de la ciudad. Los niños fueron atacados mientras jugaban o caminaban por las calles. TPIY, *Prosecutor v. Galić* (Summary of Trial Chamber Judgement) IT-98-29 (5 de diciembre de 2003) pp. 1-2 [el énfasis es nuestro].

<sup>1809</sup> TPIY, *Prosecutor v. Galić* (Trial Chamber Judgement) IT-98-29-T (5 de diciembre de 2003) párr. 138.

<sup>1810</sup> PAREDI, *op. cit.*, p. 2. En vista de ello, la Sala de Apelaciones se vio obligada a esclarecer tres cuestiones: la primera, si el artículo 3 del Estatuto comprendía solo crímenes consuetudinarios, o también convencionales; la segunda, si la prohibición de aterrorizar a la población civil ha alcanzado estatus consuetudinario; y la tercera, si el DIH consuetudinario prevé la responsabilidad penal individual para los infractores de esta prohibición.

<sup>1811</sup> TPIY, *Prosecutor v. Galić* (Appeals Chamber Judgement) IT-98-29-A (30 de noviembre de 2006) párr. 89 [el énfasis es nuestro].

<sup>1812</sup> Y es que, como vimos cuando estudiamos el estatus de la prohibición del terrorismo en Derecho internacional consuetudinario: la existencia de una norma consuetudinaria que prohíbe una conducta no la convierte, automáticamente, en un crimen según el Derecho internacional que da lugar a la responsabilidad penal directa del individuo.

<sup>1813</sup> TPIY, *Prosecutor v. Galić*, IT-98-29-A, *op. cit.*, párr. 297. En su opinión particular parcialmente disidente, el Juez Schomburg sostuvo «no existe base suficiente para concluir que la conducta prohibida, como tal, estuviera criminalizada en Derecho penal internacional consuetudinario, sin género de duda, en el momento determinante a efectos de imputación». A su parecer, la prohibición de «atacar a la población civil» no cumple con el cuarto requisito del test de *Tadić*. Por este motivo, el Juez Schomburg considera que el empleo del terror debió de ser considerado, exclusivamente, como «un factor agravante a los efectos de la Sentencia». *Ibid.*, «Separate and partially dissenting opinion of Judge Schomburg», párr. 2.

representa un hito en la caracterización del terrorismo como crimen de guerra. Desafortunadamente, la jurisprudencia del TPIR no incluye instancias destacables de persecución del terrorismo como crimen de guerra<sup>1814</sup>.

En 2012, Charles Taylor se convirtió en el primer ex jefe de Estado en ser condenado por crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra desde los procedimientos de Núremberg, inclusive por el crimen de guerra de «actos de terrorismo»<sup>1815</sup>. La Sala de Primera Instancia del Tribunal Especial para Sierra Leona (TESL) encontró a Taylor culpable de planear, apoyar y promover la comisión de los siguientes crímenes durante el conflicto armado en Sierra Leona: asesinatos ilícitos, violencia sexual, incluyendo violaciones y esclavitud sexual, violencia física, alistamiento y reclutamiento de niños menores de 15 años y su utilización para participar directamente en las hostilidades, esclavitud y saqueo<sup>1816</sup>. Estas ofensas constituyen crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en guerra según los artículos 2 a 4 del Estatuto del TESL<sup>1817</sup>. Además, por su participación en la comisión de los crímenes enumerados, el TESL también halló a Taylor culpable del crimen de guerra de «actos de terrorismo» –prohibido en el artículo 3 d) del Estatuto como una violación del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y del Protocolo Adicional II<sup>1818</sup>. Al parecer de la Sala de Primera Instancia, para que pueda apreciarse la comisión de este crimen deberán concurrir, además de los elementos generales exigidos para cualquier crimen de guerra, los siguientes: «i. actos o amenazas de violencia dirigidas contra personas o contra su propiedad; ii. el autor deliberadamente hizo a las personas o a su propiedad objeto de esos actos o amenazas de violencia; y iii. los

---

<sup>1814</sup> En este punto, debemos destacar que, pese a tener una jurisdicción material más limitada que el TPIY, restringida al ámbito de un conflicto no internacional, a los que se aplica un número más reducido de normas —fundamentalmente, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional II—, el artículo 4.2 del Estatuto del TPIR reafirma la prohibición de terrorismo contenida en los artículos 4.1 y 13.2 del Protocolo Adicional II, posibilitando la persecución del uso del terrorismo en el escenario de conflicto interno.

<sup>1815</sup> KEITH, K. M. F. «Deconstructing terrorism as a war crime. The Charles Taylor case» (2013) 11 *Journal of International Criminal Justice* 813-833, p. 813.

<sup>1816</sup> TESL, *Prosecutor v. Taylor* (Trial Chamber Judgement) SCSL-03-01-T (18 de mayo de 2012) párr. 13.

<sup>1817</sup> Estatuto del Tribunal Especial para Sierra Leona, de 12 de enero de 2002, artículos 2 a 4.

<sup>1818</sup> TESL, *Prosecutor v. Taylor*, SCSL-03-01-T, *op. cit.*, párr. 2192. En lo relativo a la campaña de terror dirigida contra la población civil, la decisión de *Taylor* captura la estrategia de combate del Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas y el Frente Revolucionario Unido, quienes convirtieron el terrorismo en una de las características definitorias del conflicto en Sierra Leona.

actos o amenazas de violencia fueron cometidos con el principal propósito de aterrorizar a personas protegidas»<sup>1819</sup>.

De lo anterior se desprende que la prohibición de aquellos actos de violencia que, sin presentar un valor militar importante, buscan aterrorizar a la población civil, forma parte del DIH consuetudinario aplicable a los conflictos internacionales y no internacionales. Al mismo tiempo, como veremos más abajo, los actos de terrorismo podrán ser perseguidos como otras conductas reguladas en el artículo 8 del Estatuto de la CPI, siempre que se satisfagan los elementos necesarios. En definitiva, como señala Pérez González: «La condena del recurso a tácticas terroristas en la guerra tiene un sólido anclaje en el Derecho internacional consuetudinario, a través de reglas orientadas a evitar daños excesivamente superfluos o sufrimientos innecesarios y a prohibir los ataques contra personas que no participan (o que han dejado de participar) en las hostilidades»<sup>1820</sup>.

## B. Los límites del Derecho internacional humanitario

El ámbito de aplicación del DIH, y por tanto también del DPI bélico, tiene carácter limitado y excepcional. El alcance de la aplicabilidad material, personal, temporal<sup>1821</sup> y geográfica<sup>1822</sup> de este cuerpo normativo ha sido objeto de

---

<sup>1819</sup> *Ibíd.*, párr. 403. Como podemos apreciar, existe una diferencia significativa entre esta decisión y la de *Galić* en lo que se refiere al objeto contra el que se dirige la violencia. Mientras que *Galić* restringía este objeto a la población civil, la decisión del asunto *Taylor* lo amplía a las personas protegidas y sus bienes. KEITH, *op. cit.*, p. 819.

<sup>1820</sup> PÉREZ GONZÁLEZ, «Terrorismo y conflictos armados...», *op. cit.*, p. 91.

<sup>1821</sup> En su decisión relativa al asunto *Tadić* la Sala de Apelaciones del TPIY abordó al cuestión de los límites temporales a la aplicación de las normas del DIH en los siguientes términos «el Derecho internacional humanitario se aplica desde el inicio de los conflictos armados y se extiende más allá del cese de las hostilidades, hasta que la conclusión general de la paz sea lograda; o, en el caso de los conflictos internos, hasta que se alcance una solución pacífica». TPIY, *Prosecutor v. Tadić*, ICTY-94-1-AR72, *op. cit.*, párr. 70.



reflexión constante a partir de las nuevas exigencias y desafíos planteados por la evolución de los conflictos armados<sup>1823</sup>. Abordar esta complejísima cuestión excede, con creces, del ámbito de estudio del presente trabajo. Sin embargo, resulta oportuno destacar algunos aspectos que deberán tenerse presentes a la hora de evaluar la viabilidad de procesar los actos de terrorismo cometidos en el curso de un conflicto armado.

Desde el punto de vista *ratione materiae*, la aplicación del DIH se circunscribe a los conflictos armados de carácter internacional<sup>1824</sup> (CAI) o no internacional (CANI)<sup>1825</sup>. Cabe notar, al respecto, que el DIH no define el

---

<sup>1822</sup> Desde el punto de vista *ratione loci*, el DIH se aplica en la totalidad del territorio de las partes en conflicto. En situación de conflicto armado internacional, los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional I se aplicarán, además, extraterritorialmente, a las fuerzas armadas que operen en el extranjero. En situación de conflicto interno, el artículo 3 común resulta aplicable a todo el territorio afectado por el conflicto interno. En este sentido, la Sala de Apelaciones del TPIY dispone «no hay una correlación necesaria entre el área donde tienen lugar los enfrentamientos y el alcance geográfico de las leyes de la guerra. Las leyes de la guerra se aplican al conjunto del territorio de los Estados contendientes o, en el caso de los conflictos internos, a la totalidad del territorio bajo el control de las partes en conflicto, con independencia de que los combates estén sucediendo allí o no (...) Por tanto, una violación de las leyes y costumbres de la guerra puede suceder en un momento y en un espacio en el que no estén teniendo lugar los combates». TPIY, *Prosecutor v. Kunarac et al.*, ICTY-96-23 y 23/1-A, *op. cit.*, párr. 57. En el mismo sentido, la Sala de TPIR concluía «una vez que los requisitos materiales del artículo 3 común y del Protocolo Adicional II han sido satisfechos, estos instrumentos serán aplicables inmediatamente, no sólo en el escenario de las operaciones de combate, sino también en el conjunto del territorio del Estado afectado por el conflicto. En consecuencia, las partes involucradas en las hostilidades están obligadas a respetar las provisiones de estos instrumentos por todo el territorio concernido». TPIR, *Prosecutor v. Bagilishema et al.*, ICTR-95-1A-T, *op. cit.*, párr. 101.

<sup>1823</sup> Véanse, por ejemplo: SÁNCHEZ PATRÓN, J. M. «El ámbito de aplicación del Derecho internacional humanitario: desarrollos recientes» (2006) 12 (23) *Agenda Internacional* 57-91; HERNÁNDEZ PASTOR, J. «Ámbitos de aplicación del Derecho internacional humanitario» (2009) 16 (27) *Agenda Internacional* 131-163; GREENWOOD, C. «Scope of application of humanitarian law» en Fleck, D. (Ed.) *The handbook of international humanitarian law* (Oxford University Press: Oxford, 2008); KLEFFNER, J. K. «Scope of application of international humanitarian law» en Bothe, M. *The handbook of international humanitarian law* (Oxford University Press: Oxford, 2013) 201-257.

<sup>1824</sup> Aquellos que enfrentan a dos o más Estados. CICR, «¿Cuál es la definición de ‘conflicto armado’ según el Derecho internacional humanitario?» (2008), disponible en: [www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf](http://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf).

<sup>1825</sup> Aquellos que se dan entre fuerzas gubernamentales y grupos armados insurgentes, o entre esos grupos únicamente. Dentro de este segundo grupo, los instrumentos de DIH distinguen entre conflictos armados no internacionales en el sentido del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y conflictos armados no internacionales con encaje en la definición del artículo 1 del Protocolo Adicional II. *Ibid.* Conforme a este precepto, el ámbito de aplicación del Protocolo II comprende aquellos conflictos que «se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas». Protocolo Adicional II, *op. cit.*, artículo 1.1. El artículo 3 común tiene un ámbito de aplicación más amplio, pues abarca todo tipo de conflictos no internacionales, intervenga o no una de las Altas Partes contratantes, y aún cuando ninguno de los grupos armados que intervengan posea control sobre el territorio. GREENWOOD, *op. cit.*, p. 54.

término «conflicto armado» y que la identificación de las situaciones de violencia que constituyen un conflicto no es siempre una tarea sencilla<sup>1826</sup>. En su célebre decisión de 2 de octubre de 1995, la Cámara de Apelaciones del TPIY estableció que «un conflicto armado existe cada vez que hay un recurso a la fuerza armada entre Estados o un *conflicto armado prolongado* entre las autoridades gubernamentales y los grupos armados organizados o entre tales grupos en el seno de un Estado»<sup>1827</sup>. En líneas generales, el TPIY condiciona el reconocimiento de un CANI a la concurrencia de dos factores: que los enfrentamientos registren cierto nivel de violencia armada (criterio de *intensidad*), y que al menos una de los grupos no estatales involucrados presenten cierto grado de cohesión (criterio de *organización*)<sup>1828</sup>, de forma que quedarían excluidas del ámbito de aplicación material del DIH «las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos»<sup>1829</sup>, así como «los casos de desórdenes civiles o *actividades terroristas*»<sup>1830</sup>. El Estatuto de la CPI hace suya esta noción incorporándola en su artículo 8 f)<sup>1831</sup>.

En vista de lo que decimos, los actos esporádicos y aislados de terrorismo, por graves que sean, no podrán, por sí mismos, constituir un conflicto armado

---

<sup>1826</sup> SÁNCHEZ PATRÓN, *op. cit.*, p. 58.

<sup>1827</sup> TPIY, *Prosecutor v. Tadić*, ICTY-94-1-A, *op. cit.*, párr. 70. La prueba que aplica la Sala de Apelación para determinar la existencia de un conflicto armado no internacional se centra en dos aspectos del conflicto: la intensidad de las hostilidades y la organización de las partes beligerantes. *Id. Prosecutor v. Tadić*, ICTY-94-1-T, *op. cit.*, párr. 562.

<sup>1828</sup> TPIY, *Prosecutor v. Mucić et al.*, ICTY-96-21-T, *op. cit.*, párr. 184.

<sup>1829</sup> Protocolo Adicional II, *op. cit.*, artículo 1.2.

<sup>1830</sup> TPIY, *Prosecutor v. Mucić et al.*, ICTY-96-21-T, *op. cit.*, párr. 184.

<sup>1831</sup> «El párrafo 2 e) del presente artículo se aplica a los conflictos armados que no son de índole internacional y, por consiguiente, no se aplica a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia u otros actos análogos. Se aplica a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos». Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 8 f).

que de lugar a la aplicación del DIH<sup>1832</sup>. En cambio, el DIH si abarcará aquellos actos de terrorismo que se produzcan una vez se haya establecido la existencia de un conflicto armado.

El TPIY identificó, asimismo, una serie de factores e indicios, aglutinados en cinco grupos, que pueden ayudarnos a determinar si un grupo terrorista involucrado en un conflicto posee el grado de organización requerido para ser considerado parte en el mismo<sup>1833</sup>. Éstos cinco grupos incluyen factores que denotan: la existencia de una estructura de mando<sup>1834</sup>; la aptitud del grupo para conducir operaciones de manera organizada<sup>1835</sup>, su capacidad logística<sup>1836</sup>, la existencia de un nivel de disciplina tal que le permita implementar las

---

<sup>1832</sup> En este sentido, se rechaza que un único acto de terrorismo pueda, por sí mismo, constituir un conflicto armado que justifique la aplicación del DIH. ARNOLD, *op. cit.*, p. 112; MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 43; GASSER, *op. cit.* Al contrario, algunos autores han mantenido que los ataques del 11-S desencadenaron el ulterior conflicto internacional entre Estados Unidos y el gobierno talibán en Afganistán y que, por consiguiente, constituirían parte del mismo. HEAD, J. W. «Essay: the United States and international law after September 11» (2001) 11 *Kansas Journal of Law and Public Policy* 1-16, p. 3. A nuestro parecer, aunque es cierto que el recurso a la fuerza contra el régimen talibán fue motivado, en gran medida, por el apoyo que brindado por éste a Al-Qaeda, principal sospechosa tras los atentados del 11-S, no es menos cierto que Al-Qaeda es una organización independiente de los talibanes, y que nunca ha podido demostrarse que actuara en conexión con este gobierno para perpetrar los ataques. En este sentido: OLÁSULO ALONSO, H. y PÉREZ CEPEDA, A. Í. *Terrorismo internacional y conflicto armado* (Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008) pp. 145-150. Cabe notar, al respecto, que un grupo armado no estatal como Al-Qaeda, no vinculado en forma alguna al gobierno de un Estado, no podrá iniciar un conflicto armado de naturaleza internacional. A su vez, como apunta SÀSSOLI, el DIH exige que las hostilidades enfrenten a «fuerzas armadas» y, aunque Al-Qaeda podría ser considerada como tal, resulta altamente cuestionable que los 19 miembros suicidas implicados en estos ataques concretos lo hagan. SÀSSOLI, M. «La ‘guerra contra el terrorismo’, el Derecho internacional humanitario y el estatuto de prisionero de guerra» en Valladares, G. P. (Ed.) *Derecho internacional humanitario y temas de áreas vinculadas* (Lecciones y Ensayos 78, Lexis Nexis Abeledo Perrot: Buenos Aires, 2003) 549-583, p. 560.

<sup>1833</sup> TPIY, *Prosecutor v. Boškoski & Tarčulovski* (Trial Chamber Judgement) IT-04-82-T (10 de julio de 2009) párr. 194-203.

<sup>1834</sup> Y más en concreto: «el establecimiento de personal general o alto mando, que designe y proporcione órdenes a los comandantes, disemine regulaciones internas, organice el suministro de armas, autorice la acción militar, asigne tareas a los individuos que integran la organización, y emita declaraciones políticas y comunicados, y sea informado por las unidades operativas de los desarrollos que ocurran en su área de responsabilidad, la existencia de cuarteles generales o la designación de un portavoz oficial». *Ibid.*, párr. 199.

<sup>1835</sup> Esta aptitud puede inferirse, por ejemplo, de «la capacidad del grupo de definir una estrategia militar unificada y llevar a cabo operaciones militares a gran escala, la capacidad para controlar el territorio, (...); la capacidad de las unidades operativas de coordinar sus acciones, y la efectiva diseminación de órdenes y decisiones escritas y orales». *Ibid.*, párr. 200.

<sup>1836</sup> Que puede deducirse de «la habilidad para reclutar nuevos miembros; proporcionar adiestramiento militar; la distribución organizada de armas; la distribución y el uso de uniformes; y la existencia de equipamientos de comunicación para comunicar los cuarteles generales con las unidades o entre unidades». *Ibid.*, párr. 201.

obligaciones derivadas del DIH<sup>1837</sup>, y su capacidad para «hablar con una única VOZ»<sup>1838</sup>.

Un ejemplo de organización terrorista involucrada en varios conflictos armados que parece cumplir estos criterios es el EIIL. Según las conclusiones alcanzadas en el marco del proyecto RULAC (*Rule of Law in Armed Conflicts*) del la Academia de Ginebra<sup>1839</sup>, en la actualidad<sup>1840</sup>, el EIIL está involucrado en múltiples CANI que están teniendo lugar simultánea y solapadamente en Siria<sup>1841</sup> e Irak<sup>1842</sup>. En uno y otro caso, la organización terrorista ha llegado a controlar y administrar importantes extensiones de territorio, a través de una elaborada estructura organizativa que ha sido sobradamente documentada<sup>1843</sup>, como también lo ha sido su habilidad para radicalizar y reclutar

---

<sup>1837</sup> Por ejemplo, a través del «el establecimiento de normas y mecanismos disciplinarios; adiestramiento adecuado; y la existencia de regulaciones internas o que éstas sean diseminadas adecuadamente entre sus miembros». *Ibid.*, párr. 202.

<sup>1838</sup> Patente en «su capacidad para actuar en representación de sus miembros en negociaciones políticas con representantes de organizaciones internacionales o países extranjeros, y su habilidad para negociar y concluir acuerdos tales como pactos de alto el fuego o de paz». *Ibid.*, párr. 203.

<sup>1839</sup> Desde 2007, el proyecto RULAC, impulsado por la Academia de Derecho internacional humanitario y Derechos Humanos de Ginebra, administra una página Web en la que califica las situaciones de violencia armada vigentes en todo el mundo conforme a la definición de «conflicto armado» provista por el DIH, además de identificar a las partes de estos conflictos. En la actualidad, RULAC está monitoreando más de 37 conflictos armados que involucran a al menos a 51 Estados.

<sup>1840</sup> Datos actualizados en enero de 2020.

<sup>1841</sup> De una parte, el gobierno sirio y sus aliados están involucrados en CANI contra una amplia gama de grupos rebeldes, entre ellos el mencionado EIIL, el Ejército Sirio Libre o la milicia kurda; toda vez que existen conflictos armados no internacionales paralelos entre los diferentes grupos armados. Junto a ello, una coalición internacional liderada por Estados Unidos está involucrada en un CANI contra el EIIL que se extiende a los territorios de Siria e Irak. Finalmente, Turquía está utilizando la fuerza contra el grupo del EIIL y las milicias kurdas dentro de Siria. Geneva Academy, «Non-international armed conflicts in Syria» *RULAC: Rule of Law in Armed Conflicts* (22 de enero de 2020), disponible en: [www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflicts-in-syria#collapse3accord](http://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflicts-in-syria#collapse3accord).

<sup>1842</sup> Con el respaldo de la coalición internacional liderada por Estados Unidos, las fuerzas kurdas *peshmerga* y varios grupos de milicianos, el gobierno iraquí está involucrado en un CANI contra el EIIL y otros grupos asociados a esta organización. Geneva Academy, «Non-international armed conflicts in Iraq» *RULAC: Rule of Law in Armed Conflicts* (16 de enero de 2020), disponible en [www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflicts-in-iraq](http://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflicts-in-iraq).

<sup>1843</sup> Entre otros órganos, esta estructura institucional incluye: un Consejo Militar, un Consejo de carácter consultivo o *Shura*, una Autoridad Judicial, un Consejo de Defensa, Seguridad e Inteligencia e, incluso, una institución dedicada a la información pública. A mayor abundamiento, información incautada a ex-militantes del EIIL revela la existencia de otra estructura paralela, una suerte de «rama ejecutiva» dedicada a la administración diaria. NERIAH, J. «The structure of the Islamic State (ISIS)» (8 de septiembre de 2014) Jerusalem Center for Public Affairs, disponible en: [www.jcpa.org/structure-of-the-islamic-state/](http://www.jcpa.org/structure-of-the-islamic-state/).

combatientes<sup>1844</sup>. En cambio, el *modus operandi* del grupo terrorista se caracteriza, precisamente, por una inobservancia sistemática y absoluta de las normas del DIH, suscitando el interrogante de si se cumple el cuarto criterio enunciado (la existencia de un nivel de disciplina tal que le permita implementar las obligaciones derivadas del DIH). Una cuestión muy similar fue resuelta por la Sala de Primera Instancia del TPIY en los siguientes términos: «Cuando los miembros de grupos armados cometan actos prohibidos por el Derecho internacional humanitario, como ‘actos de terrorismo’, actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil, toma de rehenes, uso de escudos humanos, simulación de estatus protegido, ataques contra monumentos o edificios históricos o religiosos o utilización de dichos objetos en apoyo del esfuerzo militar, o infracciones graves del artículo 3 común, éstos serán susceptibles de enjuiciamiento y castigo. Siempre que el grupo armado posea capacidad organizativa para cumplir las obligaciones derivadas del Derecho internacional humanitario, *la existencia de un patrón de violaciones como el que acabamos de describir no implica necesariamente que el grupo no posea el nivel de organización requerido para ser parte en un conflicto armado*. La Sala no puede inferir la falta de organización del grupo armado por el simple hecho de que sus miembros violen con frecuencia el Derecho internacional humanitario»<sup>1845</sup>.

Desde el punto de vista *ratione personae*, las normas de DIH han sido formuladas con la intención de vincular a todas las partes enfrentadas en una situación de conflicto armado<sup>1846</sup>. El DIH se aplica, en primer término, a los Estados. No cabe duda de que éstos están obligados a respetar las normas de DIH aplicables a los CAI y a los CANI. Como sostiene Sánchez Patrón: «La duda se plantea respecto de las entidades no estatales o grupos armados que no tienen ningún tipo de conexión con las fuerzas gubernamentales, sino que como tales fuerzas disidentes participan en un conflicto armado sin carácter internacional»<sup>1847</sup>. Esta cuestión reviste gran trascendencia porque, comenzando

---

<sup>1844</sup> Se estima que desde 2011, entre 30.000 y 42.000 combatientes extranjeros de unos 120 países viajaron a Siria e Irak para unirse al EIIL, Al-Qaeda y otros grupos afiliados. Naciones Unidas, Centro de Noticias de las Naciones Unidas, «El reclutamiento de niños a través de fronteras en 2018» (31 de enero de 2019), disponible en: [www.refworld.org/es/docid/5c53622b4.html](http://www.refworld.org/es/docid/5c53622b4.html).

<sup>1845</sup> TPIY, *Prosecutor v. Boškoski & Tarčulovski*, IT-04-82-T, *op. cit.*, párr. 205.

<sup>1846</sup> HERNÁNDEZ PASTOR, *op. cit.*, p. 136.

<sup>1847</sup> SÁNCHEZ PATRÓN, *op. cit.*, p. 77.

en la década de 1980, la gran mayoría de los conflictos han sido y son conflictos intraestatales, aunque no sin implicación o apoyo externos<sup>1848</sup>.

El DIH aplicable a los CAI distingue entre «combatientes» y civiles<sup>1849</sup>. En cambio, el DIH aplicable a los CANI no prevé los estatutos de combatiente y prisionero de guerra<sup>1850</sup>. Los miembros de los grupos armados organizados no tienen derecho a un estatuto especial, y pueden ser sometidos a juicio conforme al Derecho penal interno si han participado en las hostilidades<sup>1851</sup>. Así pues, en este caso, más que una distinción formal entre combatientes y civiles, se distingue entre aquellos que participan activamente en las hostilidades y los que

---

<sup>1848</sup> BURKE, M. «La recuperación del conflicto armado: lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional» (2006) 22 *Documento de Trabajo Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, p. 7.

<sup>1849</sup> Las únicas personas legitimadas a llevar a cabo acciones de guerra son los combatientes, en particular los miembros de las fuerzas armadas. Protocolo Adicional I, *op. cit.*, artículo 43; WERLE, *Tratado de Derecho...*, *op. cit.*, p. 557. Cuando sean capturados por el adversario, los combatientes tendrán estatus de «prisioneros de guerra». Tendrán consideración de combatientes los miembros de las fuerzas armadas regulares de los Estados y los integrantes de grupos armados insurgentes que tomen parte en el conflicto y actúen fuera o dentro del propio territorio, con tal de que reúnan las siguientes condiciones cumulativas: «a) pertenecer a una parte en conflicto; b) estar mandados por una persona que responda por sus subordinados; c) tener un signo distintivo fijo reconocible a distancia; d) llevar las armas a la vista; e) dirigir sus operaciones de conformidad con las leyes y costumbres de la guerra». III Convenio de Ginebra, *op. cit.*, artículo 4, Protocolo Adicional I, *op. cit.*, artículo 44. Todos los individuos que no satisfagan estos criterios serán automáticamente catalogados como civiles protegidos por el IV Convenio de Ginebra. PICTET, J. *Commentary to the IV Geneva Convention* (International Committee of the Red Cross: Ginebra, 1958) pp. 225 y ss.

<sup>1850</sup> Esto obedece, sobre todo, a la reticencia de los Estados a otorgar inmunidad contra el enjuiciamiento a los miembros de grupos armados insurgentes. CICR, «La pertinencia del DIH en el contexto del terrorismo» (1 de enero de 2011), disponible en: [www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/6fsjl7.htm](http://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/6fsjl7.htm). Cabe notar que desde los ataques de 2001 existe una fuerte tendencia a calificar a los civiles que participan activamente en las hostilidades como «belligerentes», «no combatientes», «combatientes ilegales», «enemigos combatientes», «combatientes sin privilegios» o «belligerentes ilegales». WATKIN, K. W. «Combatants, unprivileged belligerents and conflicts in the 21st century» (2004) *Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research*, disponible en: [www.hhi.harvard.edu/publications/combatants-unprivileged-belligerents-and-conflicts-21st-century](http://www.hhi.harvard.edu/publications/combatants-unprivileged-belligerents-and-conflicts-21st-century). Esta cuestión ha suscitado fuertes polémicas en relación a la situación de los presos recluidos en la base naval de Guantánamo (Cuba). Desde 2002, el gobierno de Estados Unidos viene utilizando esta base como centro de detención para sospechosos de terrorismo, la mayoría de ellos capturados durante la invasión de Afganistán —un CAI—, sin acusarlos de ningún delito ni condenarlos a ninguna pena. Para justificar mantener a los detenidos en esta suerte de limbo legal, el gobierno estadounidense ha calificado a estos presos como «combatientes ilegales», es decir, personas a las que no se reconoce el estatuto de combatiente, pero tampoco se considera civiles. BIOSCA AZCOITI, J. «17 años de Guantánamo, la maniobra de la confusión legal donde EEUU eliminó el Estado de Derecho» *Eldiario.es* (10 de enero de 2019), disponible en: [www.eldiario.es/internacional/Guantanamo-maniobra-confusion-EEUU-aplicar\\_o\\_855665206.html](http://www.eldiario.es/internacional/Guantanamo-maniobra-confusion-EEUU-aplicar_o_855665206.html). Sin embargo, el CICR ha expresado claramente que «no hay un estatuto intermedio» y que ninguna persona que se encuentra en manos del enemigo puede estar fuera del derecho. PICTET, *op. cit.*

<sup>1851</sup> *Ibid.*

no lo hacen<sup>1852</sup>. En este sentido, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y el artículo 1 del Protocolo Adicional II, esto es, las propias normas internacionales que determinan cuándo nos encontramos ante un CANI, hablan directamente de «las partes en conflicto» o bien se refieren a la participación de «fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados».

En lo que aquí nos concierne, se plantea la cuestión de la obligación que tienen los grupos insurgentes y, en concreto, los grupos terroristas que participan activamente en las hostilidades, de respetar el DIH aplicable a los CANI y el tipo de responsabilidad que podría generarles la violación éste. En este punto, resulta particularmente esclarecedora la decisión de la Sala de Apelaciones del TPIR en el asunto *Akayesu*. En contra del criterio de la Sala de Primera Instancia<sup>1853</sup>, la Sala de Apelaciones dispuso que «la protección mínima de las víctimas enunciada en el artículo 3 común implica necesariamente la sanción efectiva de los autores de la violaciones de este. *Esta sanción debe ser aplicable a toda persona sin distinción*, como lo exige los principios de la responsabilidad penal individual establecidos en particular por el Tribunal de Núremberg. La Sala de Apelaciones es de la opinión según la cual el Derecho internacional humanitario sería depreciado e ignorado si se admitiese que ciertas personas pueden ser exoneradas de la responsabilidad penal individual por violación del artículo 3 común con el pretexto de que ellas no pertenecen a una determinada categoría particular»<sup>1854</sup>. El Estatuto de Roma parece haber adoptado este mismo criterio<sup>1855</sup>. En todo caso, es importante notar que solo existe un crimen de guerra cuando «la conducta haya tenido lugar en el contexto de un conflicto armado y haya estado relacionada con él»<sup>1856</sup>.

---

<sup>1852</sup> SÀSSOLI, M. «Terrorism and war» (2006) 4 *Journal of International Criminal Justice* 959-981, p. 971.

<sup>1853</sup> La Sala de Primera Instancia del TPIR había concluido solo se podía exigir la responsabilidad penal directa por vulnerar al DIH aplicable a los CANI a «los miembros de las fuerzas armadas bajo la responsabilidad militar de uno u otra parte beligerante y a individuos que hayan sido debidamente ordenados y obligados a realizar actos de guerra por el hecho de su cualidad de responsables o agentes del Estado o de personas que ocupan un puesto de responsabilidad o los representantes de facto del gobierno». TPIR, *Prosecutor v. Akayesu*, ICTR-96-4-T, *op. cit.*, párr. 631.

<sup>1854</sup> TPIR, *Prosecutor v. Akayesu* (Appeals Chamber Judgement) ICTR-96-4-A (1 de junio de 2001) párr. 443. En este mismo sentido: VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 220.

<sup>1855</sup> Según disponen los Elementos de los crímenes, para que una conducta pueda ser perseguida como crimen de guerra, se requiere que ésta haya tenido lugar en el contexto de un conflicto armado internacional, o de índole no internacional, y haya estado relacionada con él. Junto a ello, el Artículo 28 b) prevé la responsabilidad penal de los superiores civiles. CPI, «Elementos de los crímenes», *op. cit.*, artículo 8; Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 28 b).

<sup>1856</sup> CPI, «Elementos de los crímenes», *op. cit.*, artículo 8.

### C. El artículo 8 del Estatuto de Roma

El artículo 8 del Estatuto de la CPI incorpora una recopilación exhaustiva de los crímenes de guerra existentes en DIH consuetudinario<sup>1857</sup>. El párrafo primero de esta disposición establece «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*»<sup>1858</sup>. Así, como ya sucedía con los crímenes contra la humanidad, para que pueda apreciarse la comisión de crímenes de guerra, se precisa la existencia de un patrón de conducta, de actos repetidos, descartándose los actos aislados y casuales<sup>1859</sup>.

El párrafo segundo del artículo 8 facilita una relación extensa de crímenes de guerra, extraída, fundamentalmente, de los cuatro Convenios de Ginebra y de los dos Protocolos Adicionales. Igual que éstos, el Estatuto distingue los crímenes de guerra cometidos en un CAI y de los cometidos en un CANI y, dentro de esta dicotomía básica, establece una segunda diferenciación entre «infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949» y «otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables», de forma que la tipificación de los crímenes de guerra obedece al siguiente esquema:

#### *Crímenes de guerra cometidos durante un conflicto armado internacional*

Artículo 8.2 a): infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949;

Artículo 8.2 b): otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales.

#### *Crímenes de guerra cometidos durante un conflicto armado no internacional*

Artículo 8.2 c): infracciones graves del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949.

Artículo 8.2 e): otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional.

---

<sup>1857</sup> TRIFFTERER, *Commentary on the Rome Statute...* (1999), *op. cit.*, p. 102; MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 41.

<sup>1858</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 8.1.

<sup>1859</sup> SCHEFFER, D. J. «The United States and the International Criminal Court» (1999) 93 *American Journal of International Law* 12-22, p. 16.



El terrorismo no figura entre las conductas prohibidas expresamente en el artículo 8.2<sup>1860</sup>. Existen, sin embargo, dos vías a través de las cuales la Corte podría extender su competencia a estos actos. En primer lugar, podría argumentarse que la prohibición recogida en los artículos 33 del IV Convenio, 51.2 del Protocolo Adicional I y 4.1 y 13.2 del Protocolo Adicional II constituye una violación grave de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados, como históricamente ha ratificado la jurisprudencia de los tribunales internacionales. A su vez, los actos de terrorismo pueden satisfacer los elementos de los tipos específicamente incluidos en las categorías que mencionábamos<sup>1861</sup>.

D. La persecución del terrorismo como violación grave de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados

Como acabamos de señalar, los artículos 8.2 b), relativo a los CAI, y 8.2 e), relativo a los CANI, del Estatuto de Roma recogen «otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados». Según se desprende de los *travaux préparatoires* del Estatuto, la lista de violaciones graves contenida en estos preceptos tiene carácter *exhaustivo*<sup>1862</sup>, lo que no es óbice para que la noción de crímenes contra la humanidad adquiera un significado más amplio en el ámbito del Derecho internacional general<sup>1863</sup>. En consecuencia, el Estatuto de la CPI no permite que los actos de terrorismo cometidos en el escenario de un conflicto armado sean perseguidos como otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados.

---

<sup>1860</sup> KEITH, *op. cit.*, p. 815.

<sup>1861</sup> Por ejemplo, el artículo 8 criminaliza la toma de rehenes en el escenario de un conflicto internacional —artículo 8.2 a) viii)—, e interno —artículo 8.2 c) iii).

<sup>1862</sup> Comité Preparatorio sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, «Informe del Comité Preparatorio sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional» (actuaciones del Comité Preparatorio en los períodos de sesiones de marzo y abril y agosto de 1996) Doc. A/51/22, Vol. I, párr. 54.

<sup>1863</sup> Precisamente, recordemos que el artículo 10 del Estatuto establece «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». Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 10. ARNOLD, *op. cit.*, p. 165; mu, L. S. «The crimes within the jurisdiction of the International Criminal Court (Part II, articles 5-10)» (1998) 6 (4) *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 337-399, p. 397; TRIFFTERER, O. «Commentary to article 10» en *Commentary on the Rome Statute...* (1999), *op. cit.*, p. 316.

E. La persecución del terrorismo bajo la rúbrica de otros crímenes de guerra enumerados en el artículo 8

Como veremos con más detalle en el capítulo final de este trabajo, la prohibición de los actos de terrorismo por el DIH tiene su base en varios tipos de normas<sup>1864</sup>, empezando por los principios generales, como el «principio de distinción», una de las piedras angulares del DIH, según el cual las personas que participan en las hostilidades deben distinguir, en todo momento y sin excepción, entre la población y los combatientes y entre bienes de naturaleza civil y objetivos militares<sup>1865</sup>. Por lo general, los actos de terrorismo dirigidos contra la población civil constituirán violaciones del principio de distinción y de las normas de DIH y, en el caso de las violaciones más graves, crímenes de guerra<sup>1866</sup>. En consecuencia, muchos de estos actos podrán perseguirse bajo la rúbrica de los tipos penales expresamente recogidos en el artículo 8 del Estatuto de Roma. A continuación examinaremos cuáles de entre estas conductas capturan mejor la esencia del terrorismo.

Con carácter previo, conviene realizar un breve apunte sobre el elemento subjetivo de los crímenes de guerra. Para que una conducta pueda calificarse como crimen de guerra en el sentido del artículo 8, además del *mens rea* genérico recogido en el artículo 30, los Elementos de los crímenes exigen que el autor de los hechos haya tenido conocimiento «de las circunstancias de hecho que hayan determinado la existencia de un conflicto armado, implícito en las palabras ‘haya tenido lugar en el contexto de y que haya estado relacionada con él’»<sup>1867</sup>.

### *Disposiciones aplicables a los CAI*

El artículo 8.2 a) recoge las *infracciones graves* a los Convenios de Ginebra de 1949. Esta categoría reducida de crímenes incorpora los crímenes de guerra más abyectos, que por su particular gravedad están sujetos a jurisdicción

---

<sup>1864</sup> CICR, «El Derecho internacional humanitario: respuestas a sus preguntas» (julio de 2015), disponible en: [www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/icrc-003-0703.pdf](http://www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/icrc-003-0703.pdf), p. 80.

<sup>1865</sup> Numerosas normas del DIH concebidas específicamente para proteger a los civiles, como la prohibición de los ataques deliberados o los ataques directos contra civiles y bienes de carácter civil, la prohibición de los ataques de efectos indiscriminados o la prohibición del uso de «escudos humanos», derivan de ese principio.

<sup>1866</sup> Véase: Capítulo 6, Epígrafe 6.2: Planteamiento de las principales cuestiones controvertidas que impiden el acuerdo sobre la definición de terrorismo en Derecho internacional.

<sup>1867</sup> Pero no es necesario que el autor haya hecho una evaluación en derecho acerca de la existencia del conflicto, ni de su carácter internacional o no internacional. CPI, «Elementos de los crímenes», *op. cit.*, artículo 8.

universal imperativa<sup>1868</sup>. Para que una conducta tenga consideración de infracción grave, ésta deberá dirigirse contra una persona o personas protegidas en virtud de uno o más de los Convenios de Ginebra de 1949<sup>1869</sup>.

En nuestra opinión, los actos de terrorismo cometidos en el escenario de un CAI podrían, con relativa facilidad, ser calificables como seis de las ocho conductas prohibidas en el artículo 8.2 a), en concreto: «i) El homicidio intencional; ii) La tortura o los tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos; iii) El hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud; iv) La destrucción y la apropiación de bienes, no justificadas por necesidades militares, y efectuadas a gran escala, ilícita y arbitrariamente; (...) vii) La deportación o el traslado ilegal o el confinamiento ilegal; viii) La toma de rehenes»<sup>1870</sup>.

Los actos de terrorismo cometidos en el curso de un CAI podrán perseguirse, además, como «otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales» enumeradas en el artículo 8.2 b), empezando por la conducta consistente en «dirigir intencionalmente ataques contra la población civil en cuanto tal o contra personas civiles que no participen directamente en las hostilidades»<sup>1871</sup>, pero también como los actos prohibidos de: «ii) Dirigir intencionalmente ataques contra bienes civiles, es decir, bienes que no son objetivos militares; iii) Dirigir intencionalmente ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles o bienes civiles con arreglo al Derecho internacional de los conflictos armados; iv) Lanzar un ataque intencionalmente, a sabiendas de que causará pérdidas incidentales de vidas, lesiones a civiles o daños a bienes de carácter civil o daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural que serían manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea; v) Atacar o bombardear, por cualquier medio, ciudades, aldeas, viviendas o edificios que no estén defendidos y que no sean objetivos militares; vi) Causar la muerte o lesiones a un combatiente que haya depuesto las armas o que, al no tener medios para defenderse, se haya rendido a discreción; (...) viii) El traslado, directa o indirectamente, por la Potencia ocupante de parte de su

---

<sup>1868</sup> PICTET, *op. cit.*, p. 597; ARNOLD, *op. cit.*, p. 168.

<sup>1869</sup> CPI, «Elementos de los crímenes», *op. cit.*, artículo 8.

<sup>1870</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 8.2 a).

<sup>1871</sup> *Ibid.*, artículo 8.2 b) i).

población civil al territorio que ocupa o la deportación o el traslado de la totalidad o parte de la población del territorio ocupado, dentro o fuera de ese territorio; ix) Dirigir intencionalmente ataques contra edificios dedicados a la religión, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y los lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, siempre que no sean objetivos militares; x) Someter a personas que estén en poder de una parte adversa a mutilaciones físicas o a experimentos médicos o científicos de cualquier tipo que no estén justificados en razón de un tratamiento médico, dental u hospitalario, ni se lleven a cabo en su interés, y que causen la muerte o pongan gravemente en peligro su salud; xi) Matar o herir a traición a personas pertenecientes a la nación o al ejército enemigo; (...) xvi) Saquear una ciudad o una plaza, incluso cuando es tomada por asalto; xvii) Emplear veneno o armas envenenadas; xviii) Emplear gases asfixiantes, tóxicos o similares o cualquier líquido, material o dispositivo análogos; xix) Emplear balas que se ensanchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano, como balas de camisa dura que no recubra totalmente la parte interior o que tenga incisiones; xx) Emplear armas, proyectiles, materiales y métodos de guerra que, por su propia naturaleza, causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios o surtan efectos indiscriminados en violación del Derecho internacional de los conflictos armados, a condición de que esas armas o esos proyectiles, materiales o métodos de guerra, sean objeto de una prohibición completa y estén incluidos en un anexo del presente Estatuto en virtud de una enmienda aprobada de conformidad con las disposiciones que, sobre el particular, figuran en los artículos 121 y 123; xxi) Cometer atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; xxii) Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra; xxiii) Utilizar la presencia de una persona civil u otra persona protegida para poner ciertos puntos, zonas o fuerzas militares a cubierto de operaciones militares; xxiv) Dirigir intencionalmente ataques contra edificios, material, unidades y medios de transporte sanitarios, y contra personal que utilice los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra de conformidad con el Derecho internacional; xxv) Hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de hacer la guerra, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro de conformidad con los Convenios de Ginebra; xxvi) Reclutar o alistar a niños

menores de 15 años en las fuerzas armadas nacionales o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades»<sup>1872</sup>.

### Disposiciones aplicables a los CANI

El artículo 8.2 a) enumera cuatro *infracciones graves* al artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, a saber: «i) Los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles y la tortura; ii) Los ultrajes contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; iii) La toma de rehenes; iv) Las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal regularmente constituido, con todas las garantías judiciales generalmente reconocidas como indispensables»<sup>1873</sup>. De entre ellas, las conductas enumeradas en los tres primeros párrafos constituyen actos típicamente terroristas.

A su vez, los actos de terrorismo cometidos durante un CANI podrían constituir muchas de las «otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional» enumeradas en el artículo 8.2 e), una vez más empezando por aquella consistente en «dirigir intencionalmente ataques contra la población civil en cuanto tal o contra personas civiles que no participen directamente en las hostilidades»<sup>1874</sup>, pero también aquellas conductas consistentes en: «ii) Dirigir intencionalmente ataques contra edificios, material, unidades y medios de transporte sanitarios y contra el personal que utilicen los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra de conformidad con el Derecho internacional; iii) Dirigir intencionalmente ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles o bienes civiles con arreglo al Derecho internacional de los conflictos armados; iv) Dirigir intencionalmente ataques contra edificios dedicados a la religión, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y otros lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, a condición de que no sean objetivos militares; v) Saquear una ciudad o plaza, incluso cuando es tomada por asalto; vi) Cometer actos de violación, esclavitud sexual,

---

<sup>1872</sup> *Ibíd.*, artículo 8.2 b).

<sup>1873</sup> *Ibíd.* Artículo 8.2 c).

<sup>1874</sup> *Ibíd.* Artículo 8.2 e) i).

prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra; vii) Reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o grupos o utilizarlos para participar activamente en hostilidades; viii) Ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles de que se trate o por razones militares imperativas; ix) Matar o herir a traición a un combatiente adversario; (...) xi) Someter a las personas que estén en poder de otra parte en el conflicto a mutilaciones físicas o a experimentos médicos o científicos de cualquier tipo que no estén justificados en razón del tratamiento médico, dental u hospitalario de la persona de que se trate ni se lleven a cabo en su interés, y que provoquen la muerte o pongan gravemente en peligro su salud; xii) Destruir o apoderarse de bienes de un adversario, a menos que las necesidades del conflicto lo hagan imperativo»<sup>1875</sup>.

El ejemplo de Boko Haram corrobora esta aseveración. Desde 2009, existe un CANI que enfrenta a este grupo terrorista contra las fuerzas armadas gubernamentales en Nigeria<sup>1876</sup>. Desde 2014, una coalición internacional — integrada por Camerún, Chad, Níger y Benín— interviene en el conflicto en apoyo del gobierno<sup>1877</sup>. Pues bien, en su Informe sobre las actividades de examen preliminar de 2018, la Oficina del Fiscal de la CPI estimó que existen fundamentos razonables para creer que el grupo terrorista Boko Haram ha cometido los crímenes de guerra de «*asesinato*, de conformidad con el artículo 8.2 c) i); *tratos crueles*, de conformidad con el artículo 8.2 c) i) y *ultrajes contra la dignidad personal*, de conformidad con el artículo 8 2) c) ii); y dirigir intencionalmente ataques contra la población civil o contra personas civiles, de conformidad con el artículo 8 2) e) i); *dirigir intencionalmente ataques contra edificios dedicados a la educación y a lugares de culto e instituciones similares*, de conformidad con el inciso iv) del apartado e) del párrafo 2 del artículo 8; *saquear una ciudad o un lugar*, de conformidad con el inciso v) del apartado e) del párrafo 2 del artículo 8; *violar, someter a esclavitud sexual y a violencia sexual*, de conformidad con el inciso vi) del apartado e) del párrafo 2 del

---

<sup>1875</sup> *Ibid.* Artículo 8.2 e).

<sup>1876</sup> Geneva Academy, «Non-international armed conflicts in Nigeria» RULAC: Rule of Law in Armed Conflicts (17 de marzo de 2020), disponible en: [www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflict-in-nigeria#collapse2accord](http://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflict-in-nigeria#collapse2accord). Además, desde 2015, existe un NIAC paralelo entre las fuerzas gubernamentales y una de las facciones escindidas de Boko Haram, conocida como Estados Islámico en la Provincia de África Occidental.

<sup>1877</sup> Dado que la coalición internacional interviene en el conflicto con el beneplácito del gobierno Nigeriano, la calificación del conflicto como no internacional no se ha visto alterada. *Ibid.*

artículo 8; *reclutar y alistar a niños menores de 15 años en grupos armados y utilizarlos para participar activamente en las hostilidades*, de conformidad con el inciso vii) del apartado e) del párrafo 2 del artículo 8 del Estatuto»<sup>1878</sup>. Más recientemente, el grupo terrorista también ha sido acusado de dirigir ataques contra el personal de asistencia humanitaria, una conducta prohibida en el artículo 8.2 e) iii), y tomar como rehenes a personas internacionalmente protegidas en el sentido del artículo 8.2 c) iii)<sup>1879</sup>.

En definitiva, a pesar de su exclusión formal del texto del artículo 8, con frecuencia, la CPI podrá ejercer su jurisdicción sobre los actos de terrorismo cometidos por las partes en conflicto, en la medida en que éstos se solapan con muchos de los actos prohibidos en el dicho precepto. En efecto, el 27 de septiembre de 2016, la CPI condenó a Ahmad al-Faqi al-Madhi, supuesto líder del grupo yihadista-salafista Ansar Dine, a nueve años de prisión por destrucción intencionada de edificios dedicados a la religión en una situación de CANI<sup>1880</sup>. Concretamente, Al-Mahdi fue declarado culpable, en calidad de coautor, del crimen de guerra consistente en dirigir intencionalmente ataques contra monumentos históricos y edificios dedicados a la religión, incluidos nueve mausoleos y una mezquita en Tombuctú (Mali), en junio y julio de 2012. De esta forma, Al-Mahdi se convirtió en el primer yihadista procesado por la CPI y, por el momento, la única condena que castiga la destrucción intencionada de bienes culturales como crimen de guerra<sup>1881</sup>. Pocos días después, como mencionábamos arriba, la Sala de Cuestiones Preliminares confirmó los cargos contra otro integrante de Ansar Dine, Abdoulaziz Al-Hassan, acusado de la comisión de múltiples crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra en el curso del CANI en el norte de Malí.

---

<sup>1878</sup> Oficina del Fiscal de la CPI, «Report on preliminary examination activities 2018», *op. cit.*, párr. 222.

<sup>1879</sup> Según información recibida por la Oficina del Fiscal, el 1 de marzo de 2018, integrantes de Boko Haram presuntamente atacaron la ciudad de Rann, en el estado de Borno, asesinando, entre otras víctimas, a tres trabajadores humanitarios y abduciendo a tres trabajadoras sanitarias —dos del CICR, asesinadas, según se dice, en septiembre y octubre de dicho mismo año, y una de UNICEF. *Ibid.*, párr. 229.

<sup>1880</sup> CPI, «The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi. Case Information Sheet» (actualizado 28 de marzo de 2018), disponible en: [www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/Al-MahdiEng.pdf](http://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/Al-MahdiEng.pdf).

<sup>1881</sup> A propósito de este caso, véase: PINEROS POLO, E. «Primera condena de la Corte Penal Internacional por destrucción de patrimonio histórico en Tombuctú: el caso Al Mahdi» (2020) 18 *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* 104-129.

#### 5.2.4 Los actos de terrorismo y la satisfacción de los elementos constitutivos del crimen de agresión con arreglo al artículo 8 bis del Estatuto de Roma

«Iniciar una guerra de agresión», sentenció el Tribunal de Núremberg en 1946, «no es solo un crimen internacional; es el crimen internacional *supremo*, que difiere de los demás crímenes de guerra en que contiene en sí mismo el mal acumulado de todos ellos»<sup>1882</sup>. Cabe notar, empero, que la proscripción de la guerra de agresión como comportamiento ilícito del que se deriva la responsabilidad internacional de un Estado es relativamente reciente. Hasta comienzos del siglo XX, la guerra fue considerada como un método legítimo de hacer política: cada Estado soberano era libre de hacer la guerra en persecución de sus intereses<sup>1883</sup>. No fue hasta la firma del Tratado de Versalles en 1919 —que puso fin a la Primera Guerra Mundial y estableció la Sociedad de Naciones—, que se inició un verdadero proceso para limitar el *ius ad bellum*<sup>1884</sup>. Sin embargo, el camino para llegar a esta nueva etapa no fue sencillo: las propias características de la agresión, cuya criminalización atañe directamente a la soberanía del Estado, hacen de este crimen una materia controvertida, lo cual llevó a establecer, como veremos a continuación, un régimen especial de entrada en vigor y ejercicio de la competencia de la CPI<sup>1885</sup>.

##### A. Antecedentes del crimen de agresión: de Versalles a Kampala

Después de la Primera Guerra Mundial, las Potencias Aliadas y Asociadas dispusieron que algunos oficiales alemanes, entre ellos el Káiser Guillermo II,

---

<sup>1882</sup> Avalon Project, «Nuremberg trial proceedings vol. 22: 217 Day, Monday, 30 September 1946», disponible en: [www.avalon.law.yale.edu/imt/09-30-46.asp](http://www.avalon.law.yale.edu/imt/09-30-46.asp) [el énfasis es nuestro].

<sup>1883</sup> WERLE, *Tratado de Derecho...*, op. cit., p. 737; DINSTEIN, Y. *War, aggression and self-defence* (Cambridge University Press: Cambridge, 2017) pp. 75 y ss.; NTANDA NSEREKO, D. D. «Aggression under the Rome Statute of the International Criminal Court» (2002) 71 *Nordic Journal of International Law* 497-521, pp. 497-498.

<sup>1884</sup> Hasta entonces, las limitaciones derivadas del Derecho internacional se referían solo al modo de hacer la guerra, *ius in bello*, pero no al *ius ad bellum* o derecho sobre el empleo de la fuerza. SALMÓN, E. y BAZAY, L. *El crimen de agresión después de Kampala: soberanía de los estados y lucha contra la impunidad* (Pontificia Universidad Católica del Perú: Lima, 2011) p. 14.

<sup>1885</sup> Para un análisis pormenorizado de las implicaciones políticas que rodean al crimen de agresión, véase: BROTONS, A. R. *Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo* (FRIDE Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior: Madrid, 2005).



fueran enjuiciados ante un tribunal especial<sup>1886</sup>. Cabe notar que el artículo 227 del Tratado de Versalles acordó que el ex Emperador de Alemania fuera procesado, no por un crimen de agresión, sino por «un delito supremo contra la moralidad internacional y la santidad de los tratados»<sup>1887</sup>. Sin embargo, en última instancia, el Káiser se refugió en los Países Bajos y nunca fue juzgado, y los pocos oficiales que sí fueron procesados comparecieron ante un tribunal interno —el Tribunal Supremo alemán en Leipzig— y recibieron sentencias absolutorias o muy leves<sup>1888</sup>.

En agosto de 1928, Estados Unidos y Francia suscribieron el Pacto Briand-Kellogg, también conocido como «Pacto de París», al que posteriormente se sumaron 54 Estados más (entre ellos Alemania)<sup>1889</sup>, renunciando solemnemente a la guerra «como instrumento de política nacional en sus relaciones entre sí» y comprometiéndose a solucionar toda diferencia o conflicto que se suscitara en el futuro por medios pacíficos<sup>1890</sup>. Aunque el Pacto supuso un paso decisivo hacia una completa prohibición de hacer la guerra, todavía no se prevé la responsabilidad de los Estados ni de las personas individuales que vulneren sus disposiciones<sup>1891</sup>.

El Tribunal de Núremberg fue el primero en establecer la responsabilidad penal directa de los individuos por la comisión del crimen de agresión<sup>1892</sup>. El

---

<sup>1886</sup> Integrado por cinco jueces designados por Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Italia y Japón, respectivamente. Tratado de Paz de Versalles, de 28 de junio de 1919, artículo 227. SALMÓN y BAZAY, *op. cit.*, p. 15; FERNÁNDEZ ARRIBAS, G. «Crimen de agresión» (2017) 13 *Eunomía. Revista de Cultura de la Legalidad* 283-292, p. 284; BOEVING, J. N. «Aggression, international law, and the ICC: an argument for the withdrawal of aggression from the Rome Statute» (2004) 43 *Columbia Journal of Transnational Law* 557-612, p. 561; MURPHY, S. D. «The crime of aggression at the ICC» (2012) 50 *Public Law and Theory Paper - The George Washington University Law School*, pp. 2-3.

<sup>1887</sup> Tratado de Paz de Versalles, *op. cit.*, artículo 227.

<sup>1888</sup> MULLINS, C. *The Leipzig Trials: an account of the war criminals' trials and a study of German mentality* (H. F. & G. Witherby: Londres, 1921); SELLARS, K. «Delegitimizing aggression: first steps and false starts after the First World War» (2012) 10 (1) *Journal of International Criminal Justice* 7-40.

<sup>1889</sup> SALMÓN y BAZAY, *op. cit.*, pp. 17-18; FERNÁNDEZ ARRIBAS, *op. cit.*, p. 284; NTANDA NSEREKO, «Aggression under...», *op. cit.*, p. 498.

<sup>1890</sup> Tratado sobre renuncia a la guerra (Pacto Briand-Kellogg), de 27 de agosto de 1928, artículos 1 y 2.

<sup>1891</sup> SALMÓN y BAZAY, *op. cit.*, pp. 17-18; WERLE, *Tratado de Derecho...*, *op. cit.*, p. 745. Era incierto, asimismo, si la norma establecida en el Pacto reflejaba una norma general de Derecho internacional o si era vinculante únicamente para los Estados que habían ratificado el Pacto. MURPHY, *op. cit.*, p. 3.

<sup>1892</sup> CASSESE, *International criminal law*, *op. cit.*, p. 152 y ss. Para un análisis en detalle del enjuiciamiento del crimen de agresión en los procesos de Núremberg, véase: SCHABAS, W. A. «Origins of the criminalisation aggression: how crimes against peace became 'the supreme international crime'» en Politi, M. y Nesi, G. *The International Criminal Court and the crime of aggression* (Ashgate: Cornwall, 2004) 17-32, p. 22 y ss.

artículo 6 a) de la Carta firmada en Londres tipifica como *crímenes de paz* las conductas consistentes en «planificar, preparar, iniciar o librar *guerras de agresión*, o una guerra que constituya una violación de tratados, acuerdos o garantías internacionales, o participar en planes comunes o en una conspiración para lograr alguno de los objetivos anteriormente indicados»<sup>1893</sup>. De entre los 22 acusados en el proceso contra los principales criminales de guerra del Eje Europeo, todos lo estaban por crímenes contra la paz y doce fueron condenados por este cargo<sup>1894</sup>. En la misma línea, 28 personas fueron acusadas de violar acuerdos de no agresión y de crímenes contra la paz en el proceso incoado por el Tribunal de Tokio contra los altos mandos japoneses, 25 de las cuales fueron condenadas<sup>1895</sup>.

En 1946, la Asamblea General adoptó una resolución confirmando «los principios de Derecho internacional reconocidos por el Estatuto de Tribunal Militar Internacional de Núremberg y por el fallo de este tribunal»<sup>1896</sup>. La adopción de la Carta de las Naciones Unidas el 24 de octubre de 1945 supuso otro hito en el desarrollo del crimen objeto de análisis. En primer lugar, el artículo 2.4 esbozó la prohibición de «recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado»<sup>1897</sup>. A su vez, el artículo 39 otorga al Consejo de Seguridad el derecho a adoptar medidas según el Capítulo VII en caso de actos de *agresión* y el artículo 51 reconoce el derecho a la legítima defensa contra ataques armados<sup>1898</sup>. La

---

<sup>1893</sup> Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg, *op. cit.*, artículo 6 a).

<sup>1894</sup> A saber Göring, Hess, von Ribbentrop, Keitel, Rosenberg, Frick, Funk, Dönitz, Raeder, Jodl, Seyss-Inquart y von Neurath. WERLE, *Tratado de Derecho...*, *op. cit.*, p. 745; MURPHY, *op. cit.*, pp. 4-5; NTANDA NSEREKO, «Aggression under...», *op. cit.*, p. 498. Cabe notar que cuando la Fiscalía y la Defensa cuestionaron si la agresión constituía un crimen antes de la adopción del Estatuto del Tribunal de Núremberg, éste fundamentó preexistencia en el Pacto Briand-Kellogg. FERNÁNDEZ ARRIBAS, *op. cit.* p. 284. Aunque fue instando a hacerlo por la Fiscalía, el Tribunal no condenó a ninguno de los acusados por emprender acciones bélicas en violación de tratados, acuerdos o garantías internacionales, sino por librar (o conspirar para librar) «guerras de agresión». Al analizar los hechos, el Tribunal caracterizó el *Anschluss* de Austria y la administración alemana de partes de Checoslovaquia como «acciones de agresión»; mientras que los usos de fuerza contra Bélgica, Dinamarca, Grecia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Polonia, la Unión Soviética, Estados Unidos y Yugoslavia fueron calificados como «guerras de agresión» MURPHY, *op. cit.*, p. 5.

<sup>1895</sup> WERLE, *Tratado de Derecho...*, *op. cit.*, p. 745.

<sup>1896</sup> Asamblea General, «Confirmación de los principios...», Doc. A/Res/95-I, *op. cit.* Algunos de estos principios, inclusive los relativos al crimen de agresión, fueron codificados por la CDI en 1950. «Principios de Derecho internacional reconocidos en el Estatuto del Tribunal de Núremberg y por el fallo de este tribunal, con comentarios» en CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su segundo período de sesiones» (5 de junio al 29 de julio de 1950) Documentos Oficiales de la Asamblea General, Quinta Sesión, Suplemento No. 12, Doc. A/1316 (1950) Principio VI.

<sup>1897</sup> Carta de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 1945, artículo 4.

<sup>1898</sup> *Ibid.*, artículos 39 y 51.

prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza se ha cristalizado desde entonces en una norma de Derecho internacional consuetudinario que tiene el carácter de *ius cogens*<sup>1899</sup>.

Tras varios intentos fallidos, el concepto de agresión —en el sentido del artículo 39 de la Carta— fue concretado en la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea, adoptada el 14 de diciembre de 1974<sup>1900</sup>. En la misma, se advierte que «la agresión constituye la forma más grave y peligrosa del uso ilegítimo de la fuerza y de que, con la existencia de armas de destrucción en masa de todo tipo, entraña la posible amenaza de un conflicto mundial con todas sus consecuencias catastróficas»<sup>1901</sup> y se define la agresión como «el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas»<sup>1902</sup>. El artículo 5.2 de la resolución califica la guerra de agresión como «crimen contra la paz internacional» que origina responsabilidad internacional<sup>1903</sup> —pese a lo cual no se produjo la inclusión de una eventual tipificación<sup>1904</sup>.

El crimen de agresión no se incluyó en los Estatutos del TPIY y el TPIR, ni tampoco en la competencia de los tribunales *ad hoc* establecidos en relación a las atrocidades ocurridas en Camboya, Timor Oriental, Kosovo, Líbano o Sierra

---

<sup>1899</sup> Véase: CIJ, *Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua contra los Estados Unidos de América)*, Fallo de 27 de junio de 1986, párr. 190; NTANDA NSEREKO, «Aggression under...», *op. cit.*, p. 498.

<sup>1900</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Definición de la agresión» (14 de diciembre de 1974) Doc. A/3314 (XXIX).

<sup>1901</sup> *Ibid.*, Preámbulo.

<sup>1902</sup> *Ibid.*, artículo 1. El artículo 3 enumera algunos ejemplos de actos de agresión, entre ellos: «a) La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de” la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él; b) El bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado; c) El Moqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado; d) El ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea; g) La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo; f) La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado; g) El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo sotos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos».

<sup>1903</sup> *Ibid.*, artículo 5.2.

<sup>1904</sup> Por el contrario, el artículo 5 se refería a las violaciones cometidas por los Estados y no por los individuos, tal y como se entendía esta figura en el marco del Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado de la época. SALMÓN y BAZAY, *op. cit.*, p. 25.

Leona, si bien es cierto que las circunstancias de estas crisis fueron, en su mayor parte, internas<sup>1905</sup>.

El crimen de agresión fue incluido en el artículo 5.1 del Estatuto de Roma como uno de los crímenes de la competencia de la CPI<sup>1906</sup>. Sin embargo, los delegados presentes en la Conferencia de Plenipotenciarios no lograron consensuar una definición, lo que obligó a establecer una restricción a la jurisdicción de la Corte en los términos expresados en el artículo 5.2: «La Corte ejercerá competencia respecto del crimen de agresión una vez que se apruebe una disposición (...) en que se defina el crimen y se enuncien las condiciones en las cuales lo hará»<sup>1907</sup>. Como explican Salmón y Bazay: «Esta disposición reflejó la tensión entre los Estados que, de un lado, no querían regular un tema tan sensible a las relaciones de poder en el escenario internacional y los que, de otro, veían en un tribunal internacional independiente un mecanismo de defensa frente a posibles agresores»<sup>1908</sup>.

## B. Las enmiendas de Kampala

Tras la entrada en vigor del Estatuto en 2002, la Asamblea de Estados parte estableció un *Grupo de trabajo especial sobre el crimen de agresión*, que en los años que precedieron a la Conferencia de revisión abordó los diferentes frentes abiertos —fundamentalmente, la definición, los elementos del crimen y las condiciones para el ejercicio de la competencia— y preparó una serie de documentos para su adopción en Kampala<sup>1909</sup>. La Conferencia de revisión de Kampala se extendió dos semanas<sup>1910</sup>, la segunda las cuales se dedicó, casi exclusivamente, al crimen de agresión. Tras arduas negociaciones<sup>1911</sup>, el 11 de

---

<sup>1905</sup> MURPHY, *op. cit.*, p. 9.

<sup>1906</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 5.1.

<sup>1907</sup> *Ibid.*, artículo 5.2.

<sup>1908</sup> SALMÓN y BAZAY, *op. cit.*, p. 25. En efecto, de no haber sido por la insistencia de los países Europeos (y, muy en particular, de Alemania), los Países No Alienados y los del Tercer Mundo, el crimen de agresión no hubiese formado parte del Estatuto de Roma. NTANDA NSEREKO, «Aggression under...», *op. cit.*, p. 501.

<sup>1909</sup> Para un análisis detallado de la labor del *Grupo de trabajo especial sobre el crimen de agresión*, véase: BARRIGA, S., DANSPECKGRUBER, W. y WENAWESER, C. (Eds.), *The Princeton Process on the crime of aggression: materials of the Special Working Group on the Crime of Aggression, 2003-2009* (Liechtenstein Institute of Self-Determination: Princeton University, 2009).

<sup>1910</sup> Para una análisis pormenorizado de las negociaciones, véase: BARRIGA, S. y KRESS, K. *The travaux préparatoires of the crime of aggression* (Cambridge University Press: Cambridge, 2011).

<sup>1911</sup> Del 31 de mayo al 11 de junio de 2010.

junio de 2010, se adoptó una resolución para activar la competencia de la CPI respecto a este crimen (la «Resolución 6»), a la que se anexaron: cuatro enmiendas al Estatuto de Roma (Anexo I), enmiendas a los Elementos de los crímenes (Anexo II) y algunos criterios interpretativos o *entendimientos* relativos a estas enmiendas (Anexo III)<sup>1912</sup>.

En lo que aquí nos ocupa, revisten especial relevancia las cuatro enmiendas efectuadas al Estatuto de la CPI. La primera de ellas suprimió el mencionado artículo 5.2<sup>1913</sup>; la segunda creó un nuevo precepto, el artículo 8 bis, que reproduce *verbatim* las definiciones de «crimen de agresión» y «acto de agresión» adoptadas por el Grupo de trabajo especial<sup>1914</sup>.

Según el artículo 8 bis «una persona comete un ‘crimen de agresión’ cuando, estando en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado, dicha persona planifica, prepara, inicia o realiza un *acto de agresión* que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas»<sup>1915</sup>. A renglón seguido, el artículo 8 bis, apartado 2), aclara «por ‘acto de agresión’ se entenderá el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. De conformidad con la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1974, cualquiera de los actos siguientes, independientemente de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión: a) La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aún temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él; b) El bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado; c) El bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado; d) El ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea; e) La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en

---

<sup>1912</sup> Conferencia de Revisión de Kampala, Resolución RC/Res. 6, Aprobada por consenso en la 13<sup>a</sup> sesión plenaria el 11 de junio de 2010, disponible en [www.crimeofaggression.info/documents/6/RC-Res6-SPA.pdf](http://www.crimeofaggression.info/documents/6/RC-Res6-SPA.pdf).

<sup>1913</sup> «Suprímase el párrafo 2 del artículo 5 del Estatuto». *Ibíd.* Anexo I, párr. 1.

<sup>1914</sup> *Ibíd.* Anexo I, párr. 2.

<sup>1915</sup> *Ibíd.* [el énfasis es nuestro].

violación de las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo; f) La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado; g) El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos»<sup>1916</sup>.

La formulación del crimen de agresión adoptada en Kampala integra dos elementos fundamentales: el primero de ellos, el elemento «liderazgo», tiene que ver con el sujeto que comete el crimen de agresión, mientras que el «umbral de gravedad» sirve para establecer qué actos constituyen agresión.

La inclusión de la llamada «cláusula de liderazgo» en el Estatuto de la CPI concuerda con el Derecho internacional general reflejado en la jurisprudencia de los Tribunales de Núremberg y Tokio<sup>1917</sup>. Para que una persona cometa un crimen de agresión en el sentido del artículo 8 bis, es preciso que ésta se encuentre «en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado»<sup>1918</sup>. Nos encontramos, por tanto, ante un «crimen de líderes»<sup>1919</sup>, es decir, un crimen que normalmente será cometido por altos cargos en el núcleo del aparato político y militar del Estado<sup>1920</sup>, quedando excluidos los miembros de las fuerzas armadas que se limiten a ejecutar el acto de agresión

---

<sup>1916</sup> *Ibid.*

<sup>1917</sup> WERLE, *Tratado de Derecho...*, *op. cit.*, p. 764.

<sup>1918</sup> Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 8 bis 1. En este sentido, el artículo 25.3 bis aclara «por lo que respecta al crimen de agresión, las disposiciones del presente artículo solo se aplicarán a las personas en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado». *Ibid.*, artículo 25.3.

<sup>1919</sup> SALMÓN y BAZAY, *op. cit.*, p. 40; FERNÁNDEZ ARRIBAS, *op. cit.* p. 285; MURPHY, *op. cit.*, p. 13; CLARK, R. S. «Amendments to the Rome Statute of the International Criminal Court considered at the First Review Conference on the Court, Kampala, 31 May-11 June 2010» (2012) 2 *Goettingen Journal of International Law* 689-712, pp. 696-697.

<sup>1920</sup> Esta limitación también excluiría, en principio, a los miembros de organizaciones o grupos terroristas. Se hace necesario aclarar, empero, si el control o la dirección a la que se refiere la cláusula de liderazgo es un control *de jure*, es decir, reconocido jurídicamente, o *de facto*. En el segundo caso, el precepto podría abarcar, por ejemplo, a líderes religiosos, empresarios e, incluso, terroristas, siempre y cuando tengan capacidad *de facto* para controlar y dirigir la acción del Estado. VAL GARIJO, «El crimen de agresión: ¿un nuevo factor en la futura prevención de los conflictos armados?» en José Antonio Valles Cavia *et al.* (Eds.) *Los conflictos armados contemporáneos. Construcción de la paz y derechos humanos* (Catarata: Madrid, 2013) p. 265. Por ejemplo, en el transcurso de los juicios de Núremberg, varios empresarios fueron condenados por su participación en los actos de agresión cometidos por el gobierno Nazi (casos *Krupp*, *Flick* y *IG Farben (Zyklon B)*). GILLET, M. «The anatomy of an international crime of aggression at the International Criminal Court» (2003) 13 (4) *International Criminal Law Review* 829-864, p. 860. Esta cuestión será estudiada con más detenimiento en el epígrafe siguiente.

concreto. Además, pese a que el crimen abarca la planificación, preparación y ejecución de un acto de agresión, a fin de poder acusar a una persona, es imprescindible que el acto se haya consumado<sup>1921</sup>.

En segundo lugar, el artículo 8 bis establece un umbral compuesto por elementos *cuantitativos* —«gravedad», «escala»— y *cualitativos* —«características», «manifiesta»— cuyo propósito es limitar la competencia de la CPI «a los actos de agresión más graves a tenor del Derecho consuetudinario internacional, quedando excluidos de este modo los casos de insuficiente gravedad y pertenecientes a un área gris»<sup>1922</sup>. Para el Val Garijo, el término *gravedad* hace referencia al daño causado, *escala* a las dimensiones de la fuerza armada empleada y *características* a que la conducta en cuestión sea inequívocamente ilícita<sup>1923</sup>. Los Entendimientos incluidos en el Anexo III de la Resolución 6 arrojan algo de luz sobre estos criterios. Así, el Entendimiento 7 aclara «los tres elementos de características, gravedad y escala deben tener la importancia suficiente para justificar una determinación de violación ‘manifiesta’. Ninguno de los elementos puede bastar por sí solo para satisfacer el criterio de violación manifiesta»<sup>1924</sup>. Al mismo tiempo, el Entendimiento 6 apunta que a la hora de evaluar la comisión de un acto de agresión deberán tenerse presentes «todas las circunstancias de cada caso particular, incluyendo la gravedad de los actos correspondientes y de sus consecuencias, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas»<sup>1925</sup>. En todo caso, apunta Fernández Arribas, el establecimiento de este límite «parece querer dejar a un lado aquellas actuaciones que implican el uso de la fuerza armada y que hoy día resultan controvertidas, como serían la intervención humanitaria, el uso de la fuerza en la lucha contra el terrorismo o determinados casos de legítima defensa, hechos que podrían ser suficientemente graves y, en escala, importantes como para cumplir los demás requisitos, pero sobre los que los que

---

<sup>1921</sup> «Que el acto de agresión —el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas— se haya cometido». Resolución RC/Res. 6, *op. cit.*, Anexo II, Elementos, párr. 3. Por lo demás, en relación al elemento subjetivo o *mens rea*, los Elementos de los crímenes exigen que «el autor haya tenido conocimiento de las circunstancias de hecho que determinaban la incompatibilidad de dicho uso de la fuerza armada con la Carta de las Naciones Unidas». *Ibid.*, párr. 4.

<sup>1922</sup> Asamblea de los Estados Partes en el Estatuto de Roma de la CPI, Continuación del 6º Período de Sesiones (Nueva York, 2 al 6 de junio de 2008) ICC-ASP/6/20/Add.1, párr. 24.

<sup>1923</sup> VAL GARIJO, *op. cit.*, p. 268.

<sup>1924</sup> Resolución RC/Res. 6, *op. cit.*, Anexo III, párr. 7.

<sup>1925</sup> *Ibid.* Anexo III, párr. 6.

no existe posición unánime acerca de su contravención con la Carta de Naciones Unidas»<sup>1926</sup>.

La Enmiendas tercera y cuarta tienen que ver con la entrada en vigor del crimen de agresión y con el ejercicio de competencia sobre el mismo<sup>1927</sup>. El 17 de julio de 2018, durante la celebración de la Decimosexta Asamblea de Estados Parte, la jurisdicción de la Corte sobre el crimen de agresión fue, finalmente, activada<sup>1928</sup>. Desde esta fecha, la CPI podrá ejercer su jurisdicción, pero exclusivamente respecto de aquellos Estados miembros que hayan ratificado o aceptado la enmienda<sup>1929</sup>.

### C. La persecución del terrorismo bajo la rúbrica del artículo 8 bis

Como punto de partida, conviene notar que, por su propia naturaleza, los actos de terrorismo que no trasciendan las fronteras nacionales no podrán constituir agresión en el sentido del artículo 8 bis. Al mismo tiempo, parece poco probable que los grupos y organizaciones terroristas puedan, *de jure* o *de facto*, controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado. La redacción del artículo 8 bis acoge, en este punto, los precedentes de Núremberg, al centrar su atención sobre la capacidad *efectiva* del infractor para ejercer control, en oposición a su capacidad *formal*. En palabras del Grupo de trabajo «la redacción de este precepto es lo suficientemente amplia como para abarcar a personas que posean control efectivo sobre la acción política o militar

---

<sup>1926</sup> FERNÁNDEZ ARRIBAS, *op. cit.*, p. 286.

<sup>1927</sup> Al respecto, los artículos 15 bis y 15 ter, establecen dos regímenes diferentes según la jurisdicción de la Corte fuera activada por remisión del Estado o el Fiscal (artículo 15 bis), o por el Consejo de Seguridad (artículo 15 ter). En todo caso, el apartado 3 de ambos preceptos establece una norma general por la que, con independencia del mecanismo de activación, la Corte deberá esperar para poder ejercer su competencia hasta que «se adopte una decisión después del 1 de enero de 2017 por la misma mayoría de Estados parte que se requiere para la aprobación de una enmienda al Estatuto», es decir, dos tercios. Resolución RC/Res. 6, *op. cit.*, Anexo I, párr. 3 y 4.

<sup>1928</sup> Coalición por la Corte Penal Internacional, «Histórica activación de la jurisdicción del crimen de agresión en la Corte Penal Internacional» (2 de enero de 2018), disponible en [www.coalitionfortheicc.org/es/news/20180102/historica-activacion-de-la-jurisdiccion-del-crimen-de-agresion-en-la-corte-penal](http://www.coalitionfortheicc.org/es/news/20180102/historica-activacion-de-la-jurisdiccion-del-crimen-de-agresion-en-la-corte-penal).

<sup>1929</sup> A la presente fecha, 34 Estados han ratificado la enmienda, incluyendo: Alemania, Andorra, Argentina, Austria, Bélgica, Botsuana, Chile, Chipre, Costa Rica, Croacia, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Georgia, Guyana, Irlanda, Islandia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Malta, Países Bajos, Palestina, Panamá, Polonia, Portugal, República Checa, Samoa, San Marino, Suiza, Trinidad y Tobago y Uruguay. Frente a ello, la CPI no posee jurisdicción sobre los Estados miembros, o sus nacionales, que no hayan ratificado o aceptado estas enmiendas en el caso de investigaciones remitidas por el Estado o a *motu proprio* por la Fiscalía. Estas limitaciones no serán aplicables cuando sea el Consejo de Seguridad quien remita una situación a la Corte. *Ibid.*



de un Estado pero que no formen parte del gobierno de modo oficial, tales como los empresarios»<sup>1930</sup>. Entonces, desde el punto de vista del control *de jure*, ¿posibilita el artículo 8 bis que se persiga a aquellos grupos terroristas que, sin estar integrados en la estructura formal del Estado, ejercen control efectivo sobre la acción política o militar de éste? Pensemos, por ejemplo, en Mohammed Deif, uno de los líderes de las Brigadas de Ezzeldim al-Qasam, que han sido catalogadas como grupo terrorista por los gobiernos de los Estados Unidos, la Unión Europea y Australia, entre otros. En sus inicios, este grupo se caracterizó por el uso de atentados suicidas en territorio israelí, causando decenas de muertes, en su mayoría civiles. Desde 2004, las brigadas modificaron su estrategia, lanzando cohetes y piezas de mortero contra el sur de Israel, e incrementando los ataques contra objetivos militares. Las brigadas son catalogadas como «el brazo armado de Hamás», organización palestina que actualmente gobierna la franja de Gaza, aunque poseen una estructura, liderazgo y agenda independientes. Ahora bien, siguiendo el criterio fijado en el Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, aprobado por la CDI en 2001, y posteriormente adoptado por la Asamblea General en su resolución 56/83, las acciones de las brigadas podrían atribuirse a Palestina *en el caso y en la medida en que este gobierno reconozca y adopte ese comportamiento como propio*. El propio artículo 8 bis 2, letra g), identifica como modalidad de acto de agresión «el envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado». Entonces, en caso de que los actos de las brigadas pudieran ser atribuidos a Palestina, ¿podría la CPI enjuiciar a Mohammed Deif como autor de un crimen de agresión? En este sentido, debemos notar que el ejemplo que nos ocupa es particularmente complejo, atendidas las particularidades del Gobierno de unidad nacional de Palestina (que integra a miembros de Al Fatah y Hamás) y el hecho de que este Estado no posea un ejército nacional organizado, sino diversos grupos armados irregulares que luchan en su nombre. En cualquier caso, el *quid* de la cuestión radica en determinar si la persona al mando de la banda armada, grupo irregular o mercenarios posee verdadero poder sobre la acción militar del Estado. En el supuesto que hemos planteado, las brigadas son un grupo irregular que opera hasta cierto punto en conexión con Hamás, pero no con el gobierno palestino. Como resultado, la CPI no podría perseguir a su

---

<sup>1930</sup> Grupo de Trabajo Especial sobre el Crimen de Agresión, «Informe del Grupo de Trabajo Especial sobre el Crimen de Agresión», ICC-ASP/7/20/Add.1, párr. 25, disponible en: [www.crimeofaggression.info/documents/6/2009\\_SGWCA\\_Report.pdf](http://www.crimeofaggression.info/documents/6/2009_SGWCA_Report.pdf).

líder Mohammed Deif por la comisión de crímenes de agresión<sup>1931</sup>. En cambio, en el hipotético caso de que Ismail Haniyeh, Primer Ministro de la Franja de Gaza, hubiera planificado, participado u ordenado los ataques, éste sí podría ser perseguido por los actos de agresión perpetrados por las brigadas conforme al artículo 8 bis<sup>1932</sup>.

En cambio, aquellos supuestos —hemos de reconocer, muy poco comunes— en que los agentes de un Estado se impliquen directamente en la comisión de actos terroristas contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro, podrían constituir actos de agresión de la competencia de la Corte. Tomemos, por ejemplo, nuestros casos de estudio del hundimiento del *Rainbow Warrior* y de la catástrofe aérea de Lockerbie<sup>1933</sup>. En el supuesto de que pudiera establecerse, más allá de toda duda razonable, que fueron los líderes políticos francés y libio quienes planificaron, prepararon u ordenaron los actos terroristas contra Nueva Zelanda y Estados Unidos y Reino Unido, respectivamente, la «cláusula de liderazgo» quedaría, a nuestro parecer, satisfecha. Sin embargo, pese a ser un acto claramente ilícito, el ataque contra el buque de Greenpeace no posee la *escala y gravedad* necesarias para constituir un acto de agresión<sup>1934</sup>. En cambio, el atentado contra el Vuelo 103 de Pan Am sí reviste la gravedad necesaria para constituir agresión en el sentido del artículo 8 bis<sup>1935</sup>. En definitiva, aunque se trate de un tipología de ataques muy específica, a la par que poco habitual, no es imposible que los actos de terrorismo puedan constituir crímenes de agresión de la competencia de la CPI.

---

<sup>1931</sup> En este sentido: MUHAMMADIN, F. M. «Terrorism and the crime of aggression under the Rome Statute» (2015) 27 *Mimbar Hukum Law Journal* 128-144, p. 135.

<sup>1932</sup> *Ibid.*

<sup>1933</sup> Al respecto, nótese que algunas investigaciones concluyeron que el propio François Mitterrand, Presidente de Francia en aquel entonces, habría estado implicado en la planificación y preparación del atentado contra el buque de Greenpeace atracado en Nueva Zelanda; mientras que el Presidente Muamar el Gadafi fue acusado de haber ordenado directamente el ataque contra el Vuelo 103 de Pan Am.

<sup>1934</sup> Otro ejemplo de acto terrorista perpetrado por agentes estatales que podría satisfacer la cláusula de liderazgo pero no el umbral de gravedad es el atentado de Piazza Fontana de 1969, presuntamente coordinador por la CIA de Estados Unidos con el propósito de frenar el ascenso de los partidos de izquierdas en Italia, que resultó en la muerte de 17 personas. WILLIAM, P. «Terrorist 'helped by CIA' to stop rise of left in Italy» *The Guardian* (26 de marzo de 2001), disponible en: [www.theguardian.com/world/2001/mar/26/terrorism](http://www.theguardian.com/world/2001/mar/26/terrorism).

<sup>1935</sup> COHEN, *op. cit.*, p. 250.

### 5.2.5 Observaciones finales sobre la jurisdicción de la CPI para perseguir los crímenes de Boko Haram y el EIIL

El objetivo principal de este capítulo es evaluar la viabilidad de que los actos de terrorismo reúnan los elementos de los crímenes competencia de la CPI. Como se ha puesto de manifiesto a lo largo de este trabajo, en los últimos años, la magnitud de las atrocidades atribuidas a los grupos terroristas de corte salafista-yihadista, especialmente al EIIL y Boko Haram —pero también a Al-Qaeda, los Talibanes, Al Shabaab, Jabhat al-Nusra o Ansar al-Shari—, en el marco de un conflicto armado y en situación de paz, deja la puerta abierta al enjuiciamiento y procesamiento de los más altos dirigentes en el marco de las estructuras jerárquicas de poder de estas organizaciones por la comisión de crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad e incluso, parece, genocidio.

Para muchos, hacer comparecer a los máximos responsables del EIIL ante la CPI sería una importante victoria para la justicia internacional<sup>1936</sup>. En 2015, el clamor público por la intervención de la Corte motivó que la Fiscal Fatou Bensouda anunciara públicamente que la Oficina del Fiscal no tiene competencia para investigar los crímenes cometidos por el EIIL en Irak y Siria, y que no se iniciarán procedimientos a menos que exista una remisión del Consejo de Seguridad<sup>1937</sup>. Aunque las perspectivas de una remisión continúan siendo escasas, existen alternativas para que la Corte intervenga. A continuación, enunciamos algunos enfoques diferentes a las formas tradicionales de activar al competencia de la CPI en el ámbito jurisdiccional. Para empezar, exploramos la aplicabilidad del principio de territorialidad objetiva y del denominado principio «de los efectos» en el marco del régimen jurisdiccional territorial de la Corte. A reglón seguido, nuestro análisis se centra en la posibilidad de que la Corte actúe en base al principio de nacionalidad y valora el alcance hipotético de esta opción con relación a los crímenes cometidos por el EIIL. Por último, repasaremos los obstáculos que impiden la intervención del Consejo de Seguridad en este contexto.

---

<sup>1936</sup> A propósito de esta cuestión, véanse: GOICHEVA, A. D. «Prosecuting ISIS: some prospects and challenges» (Tesis de Máster, Universidad de Oslo, 2019); LARKIN, P. J. «Can captured ISIS fighters be prosecuted for genocide in an international tribunal?» (2018) 228 *Legal Memorandum, The Heritage Foundation* 1-12; EDWARDS, H. «Does international law apply to the Islamic State?» (2017) 1 *Strategic Security Analysis*, disponible en: [www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-security-studies/resources/docs/GCSP-SSA1-2017-UNGERER%20and%20EDWARDS%20-Draft7%20Final.pdf](http://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-security-studies/resources/docs/GCSP-SSA1-2017-UNGERER%20and%20EDWARDS%20-Draft7%20Final.pdf); CÔMAN, K. «Prosecuting crimes of international concern: Islamic State at the ICC?» (2017) 33 (84) *Utrecht Journal of International and European Law* 120-145.

<sup>1937</sup> CPI, «Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, on the alleged crimes committed by ISIS» (8 de abril de 2015), disponible en: [www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp-stat-08-04-2015-1](http://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp-stat-08-04-2015-1).

El apartado a) del artículo 12.2 del Estatuto de Roma dispone que la CPI podrá ejercer su competencia si el Estado en cuyo territorio haya tenido lugar la conducta de que se trate es parte en el Estatuto o ha aceptado la competencia de la Corte. La aplicación del principio de territorialidad a los crímenes cometidos por el EIIL en Irak y Siria resulta problemática, atendida la naturaleza transnacional de muchos de ellos y, sobre todo, el hecho de que ninguno de los dos países ha ratificado el Estatuto de Roma. A la vista de estas limitaciones, algunos teóricos han sostenido que una interpretación más amplia, aunque controvertida, del principio de territorialidad permitiría extender el brazo jurisdiccional de la Corte a los supuestos de territorialidad objetiva y de jurisdicción basada en el denominado principio «de los efectos»<sup>1938</sup>. La territorialidad objetiva se da en aquellos casos en que uno de los elementos constitutivos del delito o sus efectos tienen lugar en el territorio del Estado que ejerce la jurisdicción<sup>1939</sup>; mientras que la jurisdicción basada en el principio «de los efectos» comprende aquellos supuestos en que ningún elemento constitutivo del delito, salvo los efectos, tiene lugar en el territorio<sup>1940</sup>.

Mientras que la adopción de la doctrina «de los efectos» resultaría altamente cuestionable<sup>1941</sup>, existe relativo consenso en lo que se refiere a la potestad de la CPI de aplicar el principio de territorialidad objetiva<sup>1942</sup>. De hecho, el recurso a este principio no es totalmente inédito en la jurisprudencia de la Corte: el 3 de octubre de 2010, Callixte Mbarushimana fue detenido en su residencia de París en virtud de una orden de la CPI por crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad cometidos por las tropas de las *Forces Démocratiques de Liberation du Rwanda* en las regiones de los Kivus de la

---

<sup>1938</sup> GOCHEVA, *op. cit.*; CÓMAN, *op. cit.*

<sup>1939</sup> Este concepto ampliado de territorialidad fue respaldado por la Corte Permanente Internacional de Justicia en su Sentencia relativa al caso *Lotus*: «...los delitos cuyos autores al momento de cometerlos están en territorio de otro Estado, deben, no obstante, ser considerados como cometidos en el territorio nacional cuando uno de los elementos constitutivos del delito y, más especialmente, sus efectos han ocurrido allí». Corte Permanente Internacional de Justicia, caso *S. S. Lotus (Francia y Turquía)*, Serie A, No. 10, Fallo de 7 de septiembre de 1927, párr. IV.

<sup>1940</sup> IRELAND-PIPER, D. «Prosecutions of extraterritorial criminal conduct and the abuse of rights doctrine» (2013) 9 *Utrecht Law Review* 68-89, p. 78.

<sup>1941</sup> La doctrina «de los efectos» únicamente se aplica en la práctica jurídica estadounidense y ha sido duramente criticada por otros Estados, que se han opuesto abiertamente a las reclamaciones jurisdiccionales fundadas en esta. Pero no solo eso: la adopción de esta variante de jurisdicción territorial se asemejaría mucho a la jurisdicción universal, que fue expresamente rechazada durante las negociaciones del Estatuto de Roma.

<sup>1942</sup> VAGIAS, M. *The territorial jurisdiction of the International Criminal Court* (Cambridge University Press: Cambridge, 2014) p. 112; RASTAN, R. «The jurisdictional scope of situations before the International Criminal Court» (2012) 23 (1-3) *Criminal Law Forum* 1-34.

República Democrática del Congo (RDC)<sup>1943</sup>. Específicamente, Mbarushimana fue acusado de dirigir las operaciones del grupo rebelde desde Francia. En el momento en que se produjo la detención, el gobierno francés había hecho una declaración en virtud del artículo 124 del Estatuto excluyendo de la competencia de la Corte los crímenes cometidos en su territorio, o por sus nacionales, durante un período de siete años<sup>1944</sup>. Ruanda, el Estado de la nacionalidad de Mbarushimana, no es parte en el Estatuto de Roma. Por tanto, aunque la Corte no lo hizo constar de forma explícita, la única base para fundamentar la orden de detención sería el principio de territorialidad objetiva, puesto que las consecuencias de la conducta del sospechoso se hicieron sentir en el territorio de la RDC, que es un Estado parte en el Estatuto.

La aplicabilidad de la doctrina de territorialidad objetiva como parte del armazón jurisdiccional de la CPI también aparece respaldada en las deliberaciones del *Grupo de trabajo especial sobre el crimen de agresión*: «En un debate preliminar sobre esta cuestión (...) se apoyó ampliamente la opinión de que ‘la competencia concurrente surge cuando el perpetrador actúa en un Estado y las consecuencias se sienten en otro’. En el documento no oficial se consideró si este tema debía o no ser aclarado explícitamente, y se sugirió para la discusión el texto siguiente: Se entiende que la noción de ‘conducta’ a que se refiere el apartado a) del párrafo 2 del artículo 12 del Estatuto abarca tanto la conducta en cuestión como sus consecuencias»<sup>1945</sup>.

El principio de territorialidad objetiva también se halla en el centro de la reciente decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares sobre jurisdicción en la situación Rohingya<sup>1946</sup>. Este fallo se dictó a raíz de una solicitud presentada por la Fiscal, en base al artículo 19.3 del Estatuto, quien argumentó que, aunque los actos coercitivos que motivaron la presunta deportación de miembros del pueblo Rohingya se produjeron en el territorio de Myanmar (un Estado que no es parte en el Estatuto), la Corte puede no obstante ejercer su jurisdicción, ya que un elemento de este delito (el cruce de una frontera) se produjo en el

---

<sup>1943</sup> CPI, «The Prosecutor v. Callixte Mbarushimana. Case Information Sheet» (actualizado 15 de junio de 2012), disponible en: [www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/MbarushimanaEng.pdf](http://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/MbarushimanaEng.pdf).

<sup>1944</sup> CPI, *Prosecutor v. Callixte Mbarushimana* (Defence request for leave to reply to the Prosecution’s response to the Defence challenge to the jurisdiction of the Court and Defence request to adduce oral testimony) ICC-01/04-01/10-323 (1 de agosto de 2011), párr. 6.

<sup>1945</sup> Grupo de Trabajo Especial sobre el Crimen de Agresión, «Informe del Grupo de Trabajo... », ICC-ASP/7/20/Add.1, *op. cit.*, párr. 38.

<sup>1946</sup> CPI, *Decision on the «Prosecution’s request for a ruling on jurisdiction under article 19(3) of the Statute»* (Pre-Trial Chamber I) ICC-RoC46(3)-01/18 (6 de septiembre de 2018).

territorio de Bangladesh (que es un Estado parte en el Estatuto)<sup>1947</sup>. Tras destacar que tanto Myanmar como Bangladesh han adoptado el principio de territorialidad objetiva en sus sistemas jurídicos internos, la Sala declaró: «los redactores del Estatuto tenían la intención de permitir que la Corte ejerciera su jurisdicción de conformidad con el apartado a) del párrafo 2 del artículo 12 del Estatuto en las mismas circunstancias en que se permitiría a los Estados parte ejercer su jurisdicción sobre esos crímenes en virtud de sus sistemas jurídicos, dentro de los límites impuestos por el derecho internacional y el Estatuto. De ello se desprende que una lectura restrictiva del apartado a) del párrafo 2 del artículo 12 del Estatuto, que negaría la competencia de la Corte sobre la base de que uno o más elementos de un crimen de la competencia de la Corte o parte de él se cometieran en el territorio de un Estado no parte en el Estatuto, no estaría en consonancia con ese objeto y propósito»<sup>1948</sup>.

Tanto Siria como Irak reconocen la legitimidad del principio de territorialidad objetiva y lo han incorporado en sus legislaciones penales<sup>1949</sup>, lo que nos permite establecer un cierto paralelismo entre la situación del pueblo Rohingya y los crímenes cometidos por el EIIL. En este sentido, la doctrina de la territorialidad objetiva podría aplicarse a los ataques del grupo terrorista ocurridos en territorio de los Estados parte, en caso de que estos pudieran calificarse como elementos constitutivos de los delitos originados en Siria o Irak.

Otra posibilidad, aunque con alcance limitado, es que la CPI enjuicie los crímenes cometidos por los combatientes terroristas extranjeros nacionales de los Estados miembros. De conformidad con el apartado b) de artículo 12.1, la Corte tiene jurisdicción sobre los nacionales de los Estados parte, con independencia del lugar en que se haya cometido el crimen. Desde el verano de 2014, la Oficina del Fiscal ha examinado numerosas comunicaciones relativas a presuntos crímenes cometidos por el EIIL, con miras a evaluar la posibilidad de ejercer la jurisdicción personal sobre los nacionales de los Estados parte. En una declaración oficial al respecto, la Fiscal apuntaba «en virtud del Estatuto de Roma, la Corte Penal Internacional puede, no obstante, ejercer su jurisdicción personal sobre los presuntos autores que sean nacionales de un Estado parte, incluso cuando no exista jurisdicción territorial (...) la información recabada indica que varios miles de combatientes extranjeros han pasado a engrosar las

---

<sup>1947</sup> CPI, *Prosecution's request for a ruling on jurisdiction under article 19(3) of the Statute* (Office of the Prosecutor) ICC-RoC46(3)-01/18-1.

<sup>1948</sup> CPI, *Decision on the «Prosecution's request...»*, ICC-RoC46(3)-01/18, *op. cit.*, párr. 70.

<sup>1949</sup> Véase: Código Penal iraquí (*Law No. 11 of 1969*) [Irak] sub-sección segunda, párr. 6; Código Penal sirio (*Legislative Decree No. 148 of 22 June 1949*) [República Árabe Siria] artículo 15.

filas del EIIL solo en los últimos meses, entre ellos un número considerable de nacionales de Estados parte»<sup>1950</sup>. Con todo, la Fiscal advertía «el EIIL es una organización militar y política dirigida principalmente por nacionales del Irak y de Siria... Por lo tanto, en esta etapa, las perspectivas de que la Oficina investigue y enjuicie a los principales responsables, dentro de la dirección del EIIL, parecen limitadas»<sup>1951</sup>. Aunque es cierto que la mayoría de los combatientes terroristas extranjeros solo participaron en la ejecución de los crímenes en el terreno, existen algunas instancias en que estos lograron ascender en la jerarquía de la estructura protoestatal del EIIL, llegando a ser reconocidos como líderes y como principales arquitectos responsables del diseño y la aplicación de las políticas violentas de la organización. Por ejemplo, el «alto comandante» Abu Omar al-Shishani —también conocido como «Omar el checheno», por haber combatido en operaciones militares en Chechenia—, fue considerado «ministro de guerra» del EIIL antes de su muerte en un ataque aéreo en 2016<sup>1952</sup>. Al-Shishani nació en Georgia, un Estado parte en el Estatuto de Roma y, por lo tanto, la CPI podría haber ejercido jurisdicción sobre la base del principio de nacionalidad.

Pero no solo eso: en septiembre de 2016, la Fiscalía adoptó un documento político sobre selección y priorización de casos, en el que se puso de manifiesto la necesidad de enjuiciar a un número limitado de autores de nivel medio y alto a fin de garantizar que se establezcan unos cimientos probatorios suficientes para fundamentar las causas contra los máximos responsables<sup>1953</sup>. Esta nueva política también prevé la posibilidad de enjuiciar a los responsables de nivel inferior cuando su conducta sea particularmente grave<sup>1954</sup>. En la misma línea, según dispone el Plan estratégico de la Fiscalía para los años 2019-2021, se prestará «mayor atención a la posibilidad de incoar causas de menor alcance, en la medida en que se centren en aspectos clave de la victimización, incidentes, áreas o plazos concretos, o en un solo acusado. En particular (...) la Oficina considerará la posibilidad de incoar causas contra autores notorios o de nivel medio que estén directamente involucrados en la comisión de delitos, a fin de proporcionar una rendición de cuentas más profunda y más amplia y asimismo

---

<sup>1950</sup> CPI, «Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, on the alleged crimes committed by ISIS», *op. cit.*

<sup>1951</sup> *Ibid.*

<sup>1952</sup> «ISIS admits 'minister of war' Omar the Chechen is dead» *The Guardian* (14 de julio de 2016), disponible en: [www.theguardian.com/world/2016/jul/14/isis-admits-minister-for-war-omar-the-chechen-is-dead](http://www.theguardian.com/world/2016/jul/14/isis-admits-minister-for-war-omar-the-chechen-is-dead).

<sup>1953</sup> Oficina del Fiscal de la CPI, *Policy paper on case selection and prioritisation* (15 de septiembre de 2016) párr. 42.

<sup>1954</sup> *Ibid.*, párr. 6.

para mejorar las posibilidades de condenar a responsables de nivel superior en causas posteriores»<sup>1955</sup>. Así, aunque la adopción de este enfoque corre el riesgo de «crear una percepción errónea temporal de que la Oficina solo persigue a autores de nivel inferior», el objetivo perseguido continua siendo enjuiciar a los máximos responsables a través de una estrategia ascendente de acumulación<sup>1956</sup>. En lo que aquí nos concierne, esta estrategia podría emplearse para investigar incidentes concretos de especial gravedad, como los crímenes contra los yazidíes, cuando existan motivos fundados para creer que algunos autores de nivel medio nacionales de un Estado parte estuvieron involucrados.

En tercer lugar, como es sabido, la competencia de la Corte podrá activarse por remisión de una situación por el Consejo de Seguridad. Sin embargo, cualquier investigación exhaustiva de los crímenes del EIIL en Irak y Siria requeriría el escrutinio de la actuación de los gobiernos de Rusia, Irán, Siria y Estados Unidos, puesto que todos ellos participaron, en mayor o menor medida, en operaciones militares que se llevaron a cabo durante los conflictos armados en estas regiones. Tanto Rusia como Estados Unidos, miembros permanentes del Consejo de Seguridad con derecho a veto, han apoyado activamente a sus aliados en Irak y Siria, proporcionándoles armas y entrenamiento militar, e incluso interviniendo activamente sobre el terreno. En 2014, Rusia y China vetaron un proyecto de resolución presentado por Francia para que la CPI investigara los crímenes de guerra perpetrados durante los tres años de enfrentamiento en Siria<sup>1957</sup>. Desde entonces, el gobierno ruso ha ejercido el poder de veto hasta en 15 ocasiones para impedir que el Consejo intervenga en Siria<sup>1958</sup>.

Por otro lado, cuando se cumplen 10 años de la apertura de examen preliminar sobre la situación en Nigeria, cada vez son más las voces que han

---

<sup>1955</sup> Oficina del Fiscal de la CPI, *Strategic plan 2019-2021* (17 de julio de 2019) párr. 24.

<sup>1956</sup> *Ibid.* Conviene recordar que el Estatuto de Roma apela a la persecución de los «crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto», no de los *autores más graves*. A propósito, la propia Sala de Apelaciones de la CPI ha recalcado que: «Si los redactores del Estatuto hubieran tenido la intención de limitar su aplicación a los dirigentes de mayor rango sospechosos de ser los más responsables, podrían haberlo hecho expresamente». CPI, *Situation in the Democratic Republic of the Congo* (Judgement on the Prosecutor's appeal against the decision of the Pre-Trial Chamber I entitled «Decision on the Prosecutor's application for warrants of arrest, article 58») ICC-01/04-169 (13 de julio de 2006), párr. 79.

<sup>1957</sup> MONGE, Y. «Rusia y China impiden que la Corte Penal investigue los crímenes de guerra en Siria» *El País* (22 de mayo de 2014), disponible en: [www.elpais.com/internacional/2014/05/22/actualidad/1400781900\\_687551.html](http://www.elpais.com/internacional/2014/05/22/actualidad/1400781900_687551.html).

<sup>1958</sup> NICHOLS, M. «Russia, China veto Syria aid via Turkey for second time this week» *Reuters* (10 de julio de 2020), disponible en: [www.reuters.com/article/us-syria-security-un-idUSKBN24B2NW](http://www.reuters.com/article/us-syria-security-un-idUSKBN24B2NW).



solicitado a la CPI que abra una investigación en torno a los posibles crímenes de guerra y otros abusos y violaciones graves de derechos humanos cometidas por Boko Haram y las fuerzas nigerianas desde el comienzo del conflicto en 2009<sup>1959</sup>.

---

<sup>1959</sup> Véase, por ejemplo: AKINOLA, I. D. *et al.* «The place of International Criminal Court in the global fight against terrorism in Africa: an overview» (2018) 9 (4) *The Business & Management Review* 431-436.



## · CAPÍTULO 6 ·

# EL HORIZONTE DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

### 6.1 LA NECESIDAD DE FORTALECER EL MARCO JURÍDICO UNIVERSAL CONTRA EL TERRORISMO

«We've got to start thinking about being more proactive. We need to build an arsenal of non-combative weapons in this war on terrorism»<sup>1960</sup>.

A lo largo de este trabajo de investigación hemos tratado de fundamentar que el DPI, en su configuración actual, ofrece algunos mecanismos que posibilitan que los actos de terrorismo sean enjuiciados en el marco de un proceso de justicia penal, bien como crímenes convencionales regulados en los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo, bien como auténticos crímenes internacionales de la competencia de la CPI. Sin embargo, es evidente que estas vías adolecen de limitaciones y vacíos que hacen que puedan, por sí solas, abordar el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones. Como hemos reiterado, el respeto a los estándares internacionales de derechos humanos y al Estado de Derecho es indispensable para combatir el terrorismo de forma eficaz, garantizar que los responsables sean llevados ante la justicia y erradicar la impunidad. Recientemente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños advertía: «Toda medida adoptada fuera del marco legal internacional no solo es ilegal, sino también *injustificable e inaceptable*, traiciona los valores y principios que trata de mantener y puede también, servir de combustible al extremismo violento que puede conducir al terrorismo»<sup>1961</sup>; reflexión que compartimos en su totalidad.

El uso de los términos *terrorismo*, *radicalización*, *extremismo* y *combatiente extranjero* se ha multiplicado en los últimos años. Sin embargo, sus contornos siguen siendo jurídicamente imprecisos. La incapacidad de los Estados de adoptar un Convenio general que incluya una definición de

---

<sup>1960</sup> MCCUE, «Terrorism is a failed brand», *TED Ideas Worth Spreading* (junio de 2012), disponible en: [www.ted.com/talks/jason\\_mccue\\_terrorism\\_is\\_a\\_failed\\_brand?referrer=playlist-insights\\_on\\_terrorism](http://www.ted.com/talks/jason_mccue_terrorism_is_a_failed_brand?referrer=playlist-insights_on_terrorism).

<sup>1961</sup> Naciones Unidas, «Intervención de la Misión Permanente de El Salvador ante las Naciones Unidas en nombre de la Comunidad de Estados de Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)» (octubre de 2017), disponible en: [www.enaun.cancilleria.gob.ar/es/medidas-para-eliminar-el-terrorismo-internacional](http://www.enaun.cancilleria.gob.ar/es/medidas-para-eliminar-el-terrorismo-internacional).

terrorismo ha diezmando la capacidad de la comunidad internacional para elaborar una estrategia exhaustiva y eficiente contra este fenómeno<sup>1962</sup>. Por todo ello, no podemos concluir esta tesis sin antes subrayar «la existencia de una verdadera necesidad —teórico-jurídica, pero también jurídico-práctica y con enormes implicaciones políticas y reales para la mayor eficacia de la lucha contra el terrorismo— de alcanzar una definición de consensuada de terrorismo a nivel internacional»<sup>1963</sup>. Es en este sentido que hacemos un llamamiento a todos los Estados a mostrar flexibilidad y redoblar sus esfuerzos para superar este vacío legal injustificable.

### 6.1.1 ¿Qué está en juego? Valores e intereses fundamentales para la comunidad internacional amenazados por el terrorismo

Las Naciones Unidas —por medio de las resoluciones relevantes de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad y, más recientemente, con la adopción de la Estrategia global—, y los Estados que la conforman —a través de su actuación éste y otros foros internacionales y regionales y de las declaraciones de sus Jefes de Estado y de Gobierno—, han expresado una condena inequívoca y persistente del terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones desde, al menos, la década de 1970<sup>1964</sup>. El análisis de esta práctica nos permite identificar los valores e intereses fundamentales protegidos por el Derecho internacional<sup>1965</sup>, universalmente admitidos y compartidos, amenazados o vulnerados por los actos de terrorismo, que pueden clasificarse en tres categorías principales, a saber: los derechos humanos y las libertades fundamentales, el Estado y los procesos políticos pacíficos, y la paz y la seguridad internacionales.

En primer lugar, la comisión de actos de terrorismo supone una *violación particularmente grave de derechos humanos*, con consecuencias devastadoras para el ejercicio de, entre otros, el derecho a la vida, la libertad y la integridad

---

<sup>1962</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos—Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio» (2 de diciembre de 2004) Doc. A/Res/59/565, Anexo II, párr. 157.

<sup>1963</sup> VACAS FERNÁNDEZ, F. *El terrorismo como crimen internacional* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2011) p. 105.

<sup>1964</sup> Véase: Capítulo 2, Epígrafe 2.3: La acción de las Naciones Unidas en materia de lucha contra el terrorismo. SAUL, B. *Defining terrorism in international law* (Oxford University Press: Nueva York, 2006) p. 27; BAXTER, R. R. «A skeptical look at the concept of terrorism» (1973) 7 (3) *Akron Law Review* 380-387, p. 380.

<sup>1965</sup> Recordemos, al efecto, que la vulneración de valores e intereses fundamentales protegidos por el Derecho internacional constituye, según vimos en el capítulo anterior, el primer elemento definitorio de los crímenes internacionales.

física y psicológica de sus víctimas<sup>1966</sup>. Textualmente, la Estrategia global afirma que: «Los actos, métodos y prácticas de terrorismo en todas sus formas y manifestaciones constituyen actividades cuyo objeto es la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia»<sup>1967</sup>.

Más recientemente, la Asamblea reconocía que el terrorismo «tiene efectos nocivos en el disfrute pleno de *todos los derechos humanos y las libertades fundamentales* e impide el pleno disfrute de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales»<sup>1968</sup>. Dentro de los países y a través de las fronteras, los ataques terroristas siguen causando muertos y heridos, afectando a múltiples nacionalidades, y provocando destrucción y desplazamiento<sup>1969</sup>. Cada vez con más frecuencia, las mujeres y niñas suelen ser el blanco directo de los grupos terroristas y son sujetas a violencia de género en las formas de «trata de personas y violación, así como prostitución, matrimonio y embarazo

---

<sup>1966</sup> Además de ese costo individual, como veremos a continuación, el terrorismo «puede desestabilizar gobiernos, socavar la sociedad civil, poner en peligro la paz y la seguridad y amenazar el desarrollo social y económico. *Todos estos tienen también efectos reales sobre el goce de los derechos humanos*». ACNUDH, *Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo* (Folleto informativo No. 32, Naciones Unidas: Ginebra, 2008), disponible en: [www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf), p. 1.

<sup>1967</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo» (8 de septiembre de 2006) Doc. A/Res/60/288, Preámbulo. Para un análisis detallado sobre la internación entre terrorismo, lucha contra el terrorismo y derechos humanos, véanse, en la doctrina española: ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. «Derechos humanos y terrorismo: límite, fundamento y solución» (2004) 5 *Cursos de Derechos Humanos Donostia-San Sebastián* 11-48; JIMÉNEZ DÍAZ, F. y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. *Terrorismo y derechos humanos: una aproximación desde el Derecho internacional* (Dykinson: Madrid, 2005); CINELLI, C. y ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. «Terrorismo islamista, contra terrorismo y derechos humanos» (2008) 9 *Cursos de Derechos Humanos Donostia-San Sebastián* 151-170; LAMARCA PÉREZ, C. «Terrorismo, seguridad internacional y derechos humanos» en Ollé Sesé, M. (Coord.) *Derechos humanos y justicia penal internacional* (Universidad Internacional de Andalucía: Sevilla, 2008) 31-33; PÉREZ GONZÁLEZ, M. «Derechos humanos y lucha contra el terrorismo» en Pastor Palomar, A. (Coord.) y Escobar Hernández, C. (Dir.) *Los derechos humanos en la sociedad del siglo XXI* (vol. 1, Escuela diplomática: Madrid, 2009) 39-62; GONZÁLEZ IBÁÑEZ, J. «El respeto a los derechos humanos y el Estado de Derecho en el contexto de terrorismo y amenaza a las libertades públicas» (2010), 1 (2) *Revista Logos, Ciencia & Tecnología*; MASFERRER, A. *Counter-terrorism, human rights and the rule of law* (Edward Elgar: Cheltenham, 2013). Y en la doctrina internacional: GEARTY, C. A. *Essays on human rights and terrorism. Comparative approaches to civil liberties in Asia, the EU and North America* (Cameron May: Londres, 2008); RANSTROP, M. *Terrorism and human rights* (Routledge: Londres, 2007); MONSHIPOURI, M. *Terrorism, security and human rights* (Lynne Rienner: Boulder, CO, 2012); WHITTAKER, D. J. *Counter-terrorism and human rights* (Routledge: Londres, 2017); NOWAK, M. *Using human rights to counter terrorism* (Edward Elgar: Cheltenham, 2018); SHOR, E. *International human rights and counter-terrorism* (Springer: Singapur, 2019).

<sup>1968</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Efectos del terrorismo en el disfrute de los derechos humanos» (24 de diciembre de 2017) Doc. A/Res/72/246, Preámbulo [el énfasis es nuestro].

<sup>1969</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Progresos realizados por el sistema de las Naciones Unidas para ayudar a los Estados Miembros a prestar asistencia a las víctimas del terrorismo Informe del Secretario General» (8 de abril de 2020) Doc. A/74/790, párr. 3.

forzados»<sup>1970</sup>. Paralelamente, la Asamblea ha condenado enérgicamente «el reclutamiento y el empleo sistemáticos de niños para perpetrar ataques terroristas, así como las violaciones y los abusos cometidos por grupos terroristas contra los niños, incluidos asesinatos y mutilaciones, secuestros y actos de violación y otros actos de violencia sexual»<sup>1971</sup>.

Conviene destacar que los Estados tienen la responsabilidad de proteger a todas las personas que se hallen en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción de los ataques terroristas<sup>1972</sup>. Como parte de esta obligación, deberán «establecer sistemas efectivos de justicia penal y de cumplimiento de la ley como medidas para disuadir de la comisión de delitos y para investigar las violaciones dondequiera que ocurran, velar por el enjuiciamiento de los sospechosos de actos delictivos, dar a las víctimas remedios efectivos y tomar las demás medidas necesarias para prevenir una repetición de las violaciones»<sup>1973</sup>, velando, en todo caso, por que las medidas antiterroristas adoptadas respeten los derechos humanos. La salvaguarda de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo y los afectados por sus consecuencias y de los presuntos terroristas es un elemento inherente y esencial de cualquier estrategia eficaz de lucha contra el terrorismo<sup>1974</sup>. A lo largo de las últimas décadas, la organización de las Naciones Unidas, por medio de sus diferentes organismos y agencias especializadas, ha contribuido a promover los derechos de las víctimas del

---

<sup>1970</sup> *Ibid.* En su resolución 2331 (2016), el Consejo de Seguridad afirmó que las víctimas de actos de violencia sexual y trata de personas cometidos por grupos terroristas debían ser consideradas víctimas del terrorismo. Al respecto, véanse: ATTAH, C. A. «Boko Haram and sexual terrorism: the conspiracy silence of the Nigerian anti-terrorist laws» (2016) 16 *African Human Rights Law Journal* 385-406; HECHLER, S. «Prosecuting Islamic state members for sexual and gender-based crimes committed against Yazidi women and girls» (2016) 25 *Cardozo Journal of International and Comparative Law* 595-625; MALIK, N. «Trafficking terror: how modern slavery and sexual violence fund terrorism» (2017) The Henry Jackson Society, disponible en: [www.henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2017/10/HJS-Trafficking-Terror-Report-web.pdf](http://www.henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2017/10/HJS-Trafficking-Terror-Report-web.pdf); SVERDLOV, D. «Rape in war: prosecuting the Islamic state of Iraq and the Levant and Boko Haram for sexual violence against women» (2017) 50 *Cornell International Law Journal* 333-360; KENNY, C. y MALIK, N. «Trafficking terror and sexual violence: accountability for human trafficking and sexual and gender-based violence by terrorist groups under the Rome Statute» (2019) 52 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 43-74.

<sup>1971</sup> Asamblea General, «Efectos del terrorismo...», Doc. A/Res/72/246, *op. cit.*, Preámbulo. Para un análisis más detallado de este tema, véase la siguiente publicación de esta autora: DELGADO CORRECHER, R. «El reclutamiento y la utilización de niños por organizaciones terroristas y otros grupos extremistas violentos: desafíos al derecho internacional» en Pérez Villalobos, M. C. (Dir.) *La protección de la infancia en los conflictos armados* (Editorial Universidad de Granada: Granada, 2019) 53-78.

<sup>1972</sup> Asamblea General, «Efectos del terrorismo...», Doc. A/Res/72/246, *op. cit.*, Preámbulo.

<sup>1973</sup> ACNUDH, *Los derechos humanos...*, *op. cit.*, pp. 7-8.

<sup>1974</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo. Informe del Secretario General» (27 de abril de 2006) Doc. A/60/825, párr. 110-118.

terrorismo<sup>1975</sup>. En abril de 2005, la Comisión de Derechos Humanos decidió designar un Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo<sup>1976</sup>. El 1 de agosto, Martin Scheinin se convirtió en la primera persona en ocupar este cargo<sup>1977</sup>. En junio de 2012, el entonces Relator Ben Emmerson dedicó su primer informe a identificar los derechos fundamentales de las víctimas del terrorismo y las correspondientes obligaciones internacionales que incumben a los Estados de proteger esos derechos<sup>1978</sup>. Recapitulando, tal y como declaró recientemente el Secretario General António Guterres: «El terrorismo es, básicamente, la negación y destrucción de los derechos humanos y la lucha contra éste nunca

---

<sup>1975</sup> Ya en mayo de 2004, el entonces Secretario General Kofi Annan presentaba ante la Asamblea General recomendaciones para la lucha contra el terrorismo y destacaba: «los actos terroristas niegan a sus víctimas el disfrute de sus derechos humanos más fundamentales. Por lo tanto, una estrategia contra el terrorismo debe estar centrada en las víctimas y en la promoción de sus derechos». Asamblea General, «Unidos contra el terrorismo...», Doc. A/60/825, *op. cit.*, párr. 6. Pocos meses después, el Consejo de Seguridad estableció un grupo de trabajo al que, entre otras cosas, pidió que evaluara la posibilidad de establecer «un fondo internacional para indemnizar a las víctimas de los atentados terroristas y a sus familias, que se financiaría con contribuciones voluntarias, que podrían a su vez consistir en parte de los bienes confiscados a las organizaciones terroristas, sus miembros y patrocinantes». Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por los actos de terrorismo» (8 de octubre de 2004) Doc. S/Res/1566(2004), párr. 6.

<sup>1976</sup> El Relator Especial se ocupa de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo mediante la labor que realiza en países concretos, incluyendo visitas a dichos países, y con los informes temáticos que presenta al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General. ACNUDH, «Protection of human rights and fundamental freedoms when countering terrorism» (21 de abril de 2005) Doc. E/CN.4/Res/2005/80.

<sup>1977</sup> Con posterioridad, este mandato fue asumido por el Consejo de Derechos Humanos, y ha venido prorrogándose hasta la fecha. Naciones Unidas, «Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo—Labor específica relacionada con las víctimas del terrorismo», disponible en: [www.un.org/victimsforterrorism/es/relator-especial-sobre-la-promoci%C3%B3n-y-la-protecci%C3%B3n-de-los-derechos-humanos-y-las-libertades](http://www.un.org/victimsforterrorism/es/relator-especial-sobre-la-promoci%C3%B3n-y-la-protecci%C3%B3n-de-los-derechos-humanos-y-las-libertades).

<sup>1978</sup> El documento hace hincapié en la obligación de los Estados de proteger el derecho a la vida, conducir investigaciones independientes e imparciales, garantizar el derecho de las víctimas a constituir organizaciones representativas y proporcionar una reparación a las víctimas del terrorismo, e invita a los Estados a consagrar estos derechos y obligaciones en un *instrumento internacional específico*. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson» (4 de junio de 2012), Doc. A/H/20/14, párr. 10-62 y 66. Más recientemente, el Consejo de Derechos Humanos subrayaba «la necesidad de promover y proteger los derechos de las víctimas del terrorismo, en particular las mujeres y los niños, reafirma su profunda solidaridad con ellas y subraya la importancia de que se les proporcione el apoyo y la asistencia adecuados teniendo presentes, entre otras cosas, las consideraciones relativas a la memoria, la dignidad, el respeto, la rendición de cuentas, la verdad y la justicia, de conformidad con el Derecho internacional». Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo» (20 de junio de 2017) Doc. A/HRC/35/L.27. En 2017, Fionnuala Ní Aoláin fue la tercera persona en ocupar este cargo.

tendrá éxito si consiste en perpetuar el mismo rechazo y la misma destrucción»<sup>1979</sup>.

En segundo lugar, el terrorismo es también un grave peligro para centro mismo de la sociedad internacional tal y como la conocemos: *el Estado*<sup>1980</sup>, «amenazando la integridad territorial y la seguridad (...) y desestabilizando los gobiernos legítimamente constituidos»<sup>1981</sup>. Como podemos observar, la Estrategia global se refiere a los gobiernos *legítimamente* constituidos, suscitando la duda de si el terrorismo cometido contra regímenes autoritarios, o contra aquellos que violan general y sistemáticamente los derechos humanos de sus ciudadanos, resulta menos reprochable. Sin embargo, las resoluciones de la Asamblea y el Consejo han proclamado, inequívocamente, que los actos de terrorismo «*son injustificables en toda circunstancia*, cualesquiera que sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o

---

<sup>1979</sup> Naciones Unidas, «Secretario General, António Guterres» (agosto de 2020), disponible en: [www.un.org/victimsofterrorism/es/node/4233](http://www.un.org/victimsofterrorism/es/node/4233).

<sup>1980</sup> SAUL, *Defining terrorism...*, *op. cit.*, p. 35; VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 209.

<sup>1981</sup> Asamblea General, «Estrategia global...», Doc. A/Res/60/288, *op. cit.*, Preámbulo.



de otra índole que se aleguen»<sup>1982</sup>; mientras que el Secretario General ha sentenciado que «nada puede justificar el terrorismo, nunca»<sup>1983</sup>.

En tercer lugar, el terrorismo constituye *una amenaza a la paz y la seguridad internaciones*, un valor tan esencial para la comunidad internacional que aparece consagrado en el artículo 1.1 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>1984</sup>. No podemos olvidar, al respecto, que el artículo 39 de la Carta condiciona la potestad del Consejo de tomar medidas coercitivas en el marco del Capítulo VII, a que éste determine, con carácter previo, la existencia de una «amenaza a la

---

<sup>1982</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Medidas para eliminar el terrorismo internacional» (2 de enero de 2020) Doc. A/Res/74/194, párr. 4. Esta idea aparece recogida en numerosas resoluciones de la Asamblea General: 46/51 (1991), 49/60 (1994), 50/53 (1995), 51/210 (1996), 52/165 (1997), 53/108 (1999), 54/110 (2000), 55/158 (2001), 56/88 (2002), 57/27 (2003), 58/81 (2004), 59/46 (2004), 60/43 (2005), 61/40 (2006), 62/71 (2007), 63/129 (2008), 64/118 (2010), 65/34 (2010), 66/105 (2011), 67/99 (2012), 68/119 (2013), 69/129 (2014), 70/120 (2015), 71/151 (2016), 72/123 (2017), 73/211 (2018) y la citada resolución 74/194 (2019); y del Consejo de Seguridad: 1566 (2004), 1611 (2005), 1617 (2005), 1618 (2005), 1735 (2006), 1787 (2007), 1805 (2008), 1822 (2008), 1904 (2009), 1963 (2010), 1988 (2011), 1989 (2011), 2083 (2012), 2084 (2012), 2129 (2013), 2133 (2014), 2160 (2014), 2161 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2199 (2015), 2249 (2015), 2253 (2015), 2255 (2015), 2309 (2016), 2322 (2016), 2341 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017), 2395 (2017), 2396 (2017), 2462 (2019) y 2501 (2019); así como en los tres instrumentos sectoriales más recientes: el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (artículo 5), el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo (artículo 6), y el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (artículo 6).

<sup>1983</sup> Naciones Unidas, «'Nothing can justify terrorism – ever' says Secretary-General, as Security Council hears from some 50 speakers in day-long debate» (12 de enero de 2013), disponible en: [www.un.org/press/en/2013/sc10882.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2013/sc10882.doc.htm). Al parecer de SAUL: «The minimum shared international conception of terrorism encompasses violence against politics and the State (including its security and institutions), but regardless of its democratic character. There is less far support for the narrower idea of terrorism as a threat to democracy, reflecting the international diversity of political systems». SAUL, *Defining terrorism...*, *op. cit.*, p. 38. Estando básicamente de acuerdo con ello, VACAS FERNÁNDEZ matiza: «que el terrorismo sea una amenaza a la democracia —o, más adecuadamente, para los Estados con sistemas políticos que se entienda generalmente que cubren los estándares democráticos—no excluye que también lo sea para el resto. De hecho, ambas posibilidades, que repito no son excluyentes, se incluyen en la proclamación de la resolución de la Asamblea General; si bien, acertadamente a mi parecer, en bloques de valores y/o intereses de la Comunidad internacional diferentes, situando la democracia con los derechos humanos y libertades fundamentales y separándola del Estado y su gobierno». VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 210.

<sup>1984</sup> «Los propósitos de las Naciones Unidas son: 1. *Mantener la paz y la seguridad internacionales*, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz». Carta de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 1945, artículo 1.1. Para un estudio detallado de la caracterización del terrorismo como amenaza a la paz y la seguridad internacionales, véase: GILES CARNERO, R. «Terrorist acts as threats to international peace and security» en Fernández-Sánchez, P. A. (Ed.) *International legal dimension of terrorism* (Martinus Nijhoff: Leiden, 2009) 55-72.

paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión»<sup>1985</sup>. Es importante destacar que, con el paso de los años, el Consejo ha pasado a considerar que «todas las formas y manifestaciones del terrorismo», y no solo el terrorismo *internacional*, representan «una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales»<sup>1986</sup>.

### 6.1.2 Argumentos a favor de definir y criminalizar el terrorismo en Derecho internacional

Ya en el año 2004, el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio advertía «la capacidad de las Naciones Unidas para elaborar una estrategia amplia se ha visto limitada por el hecho de que los Estados miembros no han podido aprobar un convenio sobre el terrorismo que incluya una definición»<sup>1987</sup>. En efecto, como apunta Schmidt: «While a definition of terrorism, like a definition of war is not solving the underlying problem, a lack of definition is perceived widely as one of the factors likely to encourage future

---

<sup>1985</sup> Véanse: *Ibíd.*, artículos 39-51. «Entre todas las situaciones que, según lo ha determinado el Consejo, dan lugar a amenazas a la paz, las hay que son específicas de los países, como los conflictos entre Estados o al interior de los Estados, o bien conflictos internos con una dimensión regional o subregional. Además, el Consejo señala amenazas posibles o generales como amenazas a la paz y la seguridad internacionales, por ejemplo, *los actos terroristas*, la proliferación de armas de destrucción en masa o la proliferación y el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras». Para una visión general sobre los casos en que el Consejo ha determinado la existencia de una amenaza y las ocasiones en que se debatió la existencia de una amenaza, consúltese el *Repertorio*: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión (Capítulo VII)», disponible en: [www.un.org/securitycouncil/es/content/repertoire/actions](http://www.un.org/securitycouncil/es/content/repertoire/actions). Como vimos en el capítulo 2, el Consejo fue reacio a identificar los actos de terrorismo como amenazas a la paz y la seguridad internacionales hasta los años 90. Tras la Guerra Fría, comenzaron a proliferar las medidas vinculantes adoptadas en el marco del Capítulo VII y, entre ellas, según vimos, medidas de lucha contra el terrorismo de muy diversa índole. A su vez, desde la adopción de la resolución 1189 (1998) —a raíz de los ataques contra las embajadas de Estados Unidos en Nairobi y Dar-es-Salaam—, el Consejo no ha cesado de reafirmar 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 que sea su motivación y cuandoquiera, dondequiera y por quienquiera que sean cometidos». Véase: Capítulo 2, Epígrafe 2.3: La acción de las Naciones Unidas en materia de lucha contra el terrorismo.

<sup>1986</sup> Al parecer de SAUL «such an interpretation is unduly elastic. While domestic terrorism *may threaten* peace and security, it claims too much to assert that *any* act of domestic terrorism does so, just as not all *international* terrorism threatens peace and security. Although all terrorism (domestic or international) is of international *concern* —if it is universally accepted that is morally repugnant— that is not equivalent to regarding all terrorism as threat to *peace and security* under the Charter». SAUL, *Defining terrorism...*, *op. cit.*, p. 47.

<sup>1987</sup> Asamblea General, «Un mundo más seguro...», Doc. A/Res/59/565, *op. cit.*, párr. 157. En el mismo sentido, véase: RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L. «Introducción» (2004) 133 *Cuadernos de Estrategia del IIEE*, p. 19.

terrorism»<sup>1988</sup>. Ni la regulación sectorial —por extensa que haya llegado a ser a través de los diecinueve convenios, convenciones y protocolos internacionales de lucha contra el terrorismo—, consecuencia de su propia naturaleza casuística, que le impide cubrir todo el repertorio de actos violentos que la capacidad de reinventarse de los grupos terroristas ofrece, ni la jurisdicción complementaria de la CPI, en relación a aquellos actos terroristas que tengan naturaleza de crímenes internacionales, pueden suplir la necesidad de un convenio omnicomprendivo que contenga una definición clara y universalmente aceptada de terrorismo. A continuación, trataremos de destacar los argumentos más relevantes para definir y criminalizar el terrorismo en Derecho internacional, muchos de los cuales ya han sido mencionados a lo largo del este trabajo. Sirva el presente apartado, por tanto, para sistematizarlos y presentarlos como un conjunto sólido y unificado.

#### A. Proteger valores e intereses fundamentales protegidos por el Derecho internacional

Como vimos más arriba, los actos de terrorismo suponen una violación grave de derechos y libertades fundamentales tan esenciales como el derecho a la vida, la libertad, la seguridad, el bienestar y a vivir sin temor, un ataque a la democracia, la integridad territorial y la seguridad de los Estados, y una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Así pues, uno de los argumentos más evidentes a favor de definir y criminalizar el terrorismo en Derecho internacional es prohibir un comportamiento que la comunidad

---

<sup>1988</sup> SCHMID, A. P. «Terrorism—The definitional problem» (2004) 36 *Case Western Reserve Journal of International Law* 375-382, p. 378. En efecto, los Profesores ALEXANDER y ALEXANDER sitúan la falta de definición del terrorismo a la cabeza de una lista de factores con probabilidad de potenciar este fenómeno en el futuro, a saber: 1. La ausencia de una definición universal de terrorismo; 2. El desacuerdo sobre la causas subyacentes tras el terrorismo; 3. La regionalización de la política; 4. La explotación y manipulación mediática; 5. El empleo de dobles raseros de moralidad; 6. La pérdida de determinación por parte de los gobiernos en adoptar medidas eficaces contra el terrorismo; 7. La imposición de penas bajas para delitos de terrorismo; 8. La violación del Derecho internacional y el patrocinio del terrorismo por algunos Estados; 9. La complejidad de las sociedades modernas; 10. El alto coste de la seguridad en las democracias». ALEXANDER, D. C. y ALEXANDER, Y. *Terrorism and business. The impact of September 11, 2001* (Brill Nijhoff: Leiden, 2002) p. 195.

internacional considera despreciable y objeto de sanción<sup>1989</sup>.

Desde el punto de vista del Derecho penal interno, las funciones habituales de la criminalización son, además de la disuasión, el castigo o retribución, la incapacitación y la rehabilitación<sup>1990</sup>. El DPI persigue objetivos similares: en su decisión relativa al caso *Todorović*, la Sala de Primera Instancia del TPIY señaló que «la retribución y la disuasión» son los fines principales perseguidos por las condenas internacionales<sup>1991</sup>, mientras que el Preámbulo de Estatuto de Roma establece que «poner fin a la impunidad» y «contribuir a la prevención de nuevos crímenes» son los propósitos esenciales de la CPI<sup>1992</sup>. Entonces, la retribución es uno de los factores más importantes a favor de la criminalización autónoma del terrorismo en Derecho internacional, ya que el castigo estigmatiza y condena socialmente al delincuente y proporciona cierto sentido de justicia a las víctimas<sup>1993</sup>. Esto contribuye, además, a mitigar las asignaciones colectivas de culpa que perpetúan el odio y la discriminación<sup>1994</sup>.

Paralelamente, desde los atentados de 2001 y con la «cruzada» contra el terrorismo como pretexto, se han multiplicado las prácticas y los discursos que ponen en entredicho los derechos humanos y el imperio de la ley en cuestiones

---

<sup>1989</sup> Una objeción pragmática a la definición y criminalización de las actividades terroristas en el ámbito del Derecho internacional es que las manifestaciones físicas del terrorismo ya constituyen delitos prohibidos por las ordenamientos penales nacionales e, incluso, por el Derecho internacional —aunque sea bajo otras denominaciones—, por lo que el énfasis debería situarse en hacer cumplir las normas existentes, en lugar de en crear nuevas. Ahora bien, como acertadamente señala SAUL: «While most physical manifestations of terrorism are covered by existing domestic and international crimes —particularly crimes against humanity— there is still a persuasive case for internationally criminalising terrorism. Beyond the physical violence of terrorism lie its unique and distinguishing characteristics —such as the specific intent to terrorize, intimidate, or coerce; and the existence of a political motive. These elements, which are additional to the physical violence of terrorism, are not adequately reflected in existing criminal prohibitions— just as the genocidal destruction of a group is not adequately embodied in crimes such as murder or even extermination». SAUL, *Defining terrorism...*, *op. cit.*, p. 25 [el énfasis es nuestro].

<sup>1990</sup> Véase, por ejemplo: BAJO FERNÁNDEZ, M. «El Derecho penal: concepto y funciones» en Lacuraín Sánchez, J. A. (Coord.) *Introducción al Derecho penal* (Thompson-Reuters Civitas: Madrid, 2011) 31-51.

<sup>1991</sup> TPIY, *Prosecutor v. Todorović* (Trial Chamber Judgement) IT-04-82-T (10 de julio de 2009) párr. 28-29. También: *Id.*, *Prosecutor v. Kunarac et al.*, ICTY-96-23 y 23/1-T, *op. cit.*, párr. 838 y ICTY-96-23 y 23/1-A, *op. cit.*, párr. 806; *Id.*, *Prosecutor v. Furundzija*, ICTY-95-17-T, *op. cit.*, párr. 288; *Id.* *Prosecutor v. Tadić*, ICTY-94-1-T, *op. cit.*, párr. 9.

<sup>1992</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998 (última modificación de 2010), Preámbulo.

<sup>1993</sup> BASSIOUNI, M. C. «A policy-oriented inquiry of ‘international terrorism’» en Bassiouni, M. C. (Ed.) *Legal responses to international terrorism: US procedural aspects* (Martinus Nijhoff: Dordrecht, 1988) p. xlii; SAUL, *Defining terrorism...*, *op. cit.*, p. 19; WALTER, C. «Defining terrorism in national and international law» en Walter, C. et al. (Eds.) *Terrorism as a challenge for national and international law: security versus liberty?* (Springer: Berlín, 2004) pp. 23, 45.

<sup>1994</sup> SHATTUCK, J. *Freedom on fire: human rights wars and America's response* (Harvard University Press: Cambridge, MA, 2003) pp. 124, 143.

tan vitales y sensibles como el recurso a la tortura y a los malos tratos, los encarcelamientos sin juicio, los asesinatos extrajudiciales, la utilización de perfiles étnicos, nacionales o religiosos incompatibles con el principio de igualdad y no discriminación, la vulneración de la privacidad de las comunicaciones, la supresión o limitación de garantías procesales o limitaciones de las libertades de expresión y asociación<sup>1995</sup>. Paraphrasing Maloney-Dunn: «Terrorist ‘spectaculars’ like 9/11 triggering mass fear or hysteria produce greater public support for, and less scrutiny of, retaliatory wars and how they are waged. Such belligerent campaigns engender not only the short-term repressive impacts of war, but also the second, longer-term menace: the protracted suspension of civil liberties of entire populations. *This erosion of human rights may continue indefinitely as pre-emption and prevention of future terrorism become entrenched priorities*»<sup>1996</sup>.

Consideradas de forma conjunta, estas prácticas tienen un efecto igualmente corrosivo sobre los derechos humanos, el imperio de la ley y la buena gobernanza<sup>1997</sup>. En cambio, la adopción de un instrumento de DPI<sup>1998</sup> que proporcione una definición genérica y lo más completa posible de terrorismo puede contribuir a que un mayor número de sospechosos sean enjuiciados en el marco del proceso de justicia penal que garantice el respeto a los derechos

---

<sup>1995</sup> Para un análisis de los retos para los derechos humanos y el Estado de Derecho planteadas por las medidas adoptadas por los Estados para luchar contra el terrorismo desde el 11-S, véase otra publicación de esta autora: DELGADO CORRECHER, R. «Terrorism and counter-terrorism through a human rights lens» en Verde Garrido, M. A., Mthembu, P. y Wilkins, A. (Eds.) *The global politics of human rights: bringing the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) into the 21st Century* (Berlin Forum on Global Politics: Berlín, 2020). También: MASFERRER, A. «Legislación anti-terrorista, Estado de Derecho y derechos fundamentales: una aproximación a los límites del Estado en el constitucionalismo moderno» en Masferrer, A. (Ed.) *Estado de Derecho y derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Una aproximación multidisciplinar* (Aranzadi, Navarra, 2011).

<sup>1996</sup> MALONEY-DUNN, K. «Humanizing terrorism through international criminal law: equal justice for victims, fair treatment of suspects, and fundamental human rights at the ICC» (2010) 8 *Santa Clara Journal of International Law* 69-86, 72 [el énfasis es nuestro]. Para un análisis detallado de esta cuestión, véase: DERSHOWITZ, A. M. *Preemption: a knife that cuts both ways* (WW Norton & Co.: Londres, 2006).

<sup>1997</sup> ACNUDH, *Los derechos humanos...*, *op. cit.*, pp. 1-2. En efecto, como advierte la Comisión Internacional de Juristas «justification of ‘unprecedented’ threats have frequently been called on in the past to justify human rights violations; that temporary measures often become permanent; and that it is extremely difficult to re-institute human rights protections once lost». Comisión Internacional de Juristas, «Assessing damage, urging action» (2009) Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-Terrorism and Human Rights, disponible en: [www.icj.org/wp-content/uploads/2012/04/Report-on-Terrorism-Counter-terrorism-and-Human-Rights-Eminent-Jurists-Panel-on-Terrorism-series-2009.pdf](http://www.icj.org/wp-content/uploads/2012/04/Report-on-Terrorism-Counter-terrorism-and-Human-Rights-Eminent-Jurists-Panel-on-Terrorism-series-2009.pdf), p. 25.

<sup>1998</sup> Tanto por sus objetivos como por la incorporación de las normas fundamentales de DIH y DIDH en su *corpus iuris*.

humanos y las garantías penales y procesales<sup>1999</sup>, atenuando los ciclos de violencia terrorista y mitigando los agravios y el resentimiento que pueden favorecer la radicalización. En este punto, no dejan de resultar acertadas las palabras de De Graaf: «Terrorism trials are an exceptional opportunity for understanding and countering terrorism, since it is the only place where all actors involved meet: terrorists, State's representatives, the judiciary, the audience, surviving victims, terrorist's sympathisers, etc.»<sup>2000</sup>.

En definitiva, una respuesta de DPI puede contrarrestar la estigmatización del *otro*<sup>2001</sup> y ayudar a dignificar y humanizar tanto a los sospechosos como a las víctimas de los actos de terrorismo<sup>2002</sup>. Para ello, insistimos, es necesario un enfoque que se centre cada vez más en los derechos y las necesidades de las

---

<sup>1999</sup> En efecto, si bien es cierto que las reacciones militares y no militares al terrorismo pueden entrañar transgresiones de los derechos humanos, el recurso a la fuerza produce daños adicionales que no deben ser ignorados. Por consiguiente, el empleo de las fuerzas armadas como actor primordial en la lucha contra el terrorismo debe ser cuidadosamente ponderado. En este sentido: SALINAS DE FRÍAS, A. «Lucha contra el terrorismo internacional: no solo del uso de la fuerza pueden vivir los Estados» (2016) 68 (2) *Revista Española de Derecho Internacional*, 68(2), 229-252, p. 233; LAQUEUR, W. *No end to war: terrorism in the twenty-first century* (Continuum International Publishing: 2004) pp. 96 y ss.; DERSHOWITZ, A. M. *Why terrorism works: understanding the threat, responding to the challenge* (Yale University Press: Connecticut, 2002) pp. 221-222.

<sup>2000</sup> DE GRAAF, B. «Terrorists on trial: a performative perspective» (2011) 2 (4) *Expert Meeting Paper, The International Center for Counter Terrorism - The Hague*, disponible en: [www.icct.nl/publication/terrorists-on-trial-a-performative-perspective/](http://www.icct.nl/publication/terrorists-on-trial-a-performative-perspective/), p. 2.

<sup>2001</sup> MALONEY-DUNN, *op. cit.*, p. 73.

<sup>2002</sup> Al igual que las víctimas de los crímenes internacionales, las víctimas del terrorismo experimentan un proceso de victimización añadida desde el momento en que, de forma recurrente, «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». BOU FRANCH, V. y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. *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 Roma de la Corte Penal Internacional* (Minim: Valencia, 2009) pp. 2-3. No solo eso, el terrorismo a gran escala inflige un *daño colectivo* y se percibe como un ataque hacia la comunidad mundial, «una ofensa hacia todos nosotros». DRUMBL, M. A. «Collective violence and individual punishment: the criminality of mass atrocity» (2005) 99 *Northwestern University Law Review* 539-610, p. 540. Como señalan dos reconocidos psiquiatras «el terrorismo es una experiencia compartida porque la mayoría de ataques se dirigen contra grupos de personas en lugar de contra individuos aislados (...) Además, el grupo particular de personas atacadas a menudo se escoge por razón de su pertenencia simbólica a una comunidad racial, étnica o socio-política más grande. Por tanto, existe un ataque directo hacia un conjunto de individuos y un ataque indirectos hacia la comunidad identificada». STOVALL-MCCLOUGH, K. C. y CLOITRE, M. «Traumatic reactions to terrorism: the individual and collective experience» en Schein, L. A. *et al.* (Eds.) *Psychological effects of catastrophic disasters: group approaches to treatment* (Haworth Press: Nueva York, 2006) p. 119. En síntesis: el terrorismo extorsiona y amenaza a una colectividad mediante la ejecución de una violencia ejemplarizante, selectiva y expansiva, motivando que algunos expertos lo describan como un proceso de *macrovictimización*.

víctimas<sup>2003</sup>, pero también de los sospechosos y de las personas afectadas por las consecuencias del terrorismo.

## B. Reducir las posibilidades de abuso y potenciar la armonización de los tipos penales nacionales

Hasta la fecha, las actividades terroristas han sido tipificadas y penalizadas duramente por los legisladores nacionales<sup>2004</sup> y, salvo contadas excepciones, perseguidas, enjuiciadas y sancionadas por los tribunales internos competentes. Desde los ataques del 11-S, las tendencias político-criminales han experimentado importantes cambios que afectan a los Estados a escala mundial<sup>2005</sup>, y muy en particular a los países occidentales, observándose una fuerte tendencia hacia el punitivismo y la expansión del Derecho penal, materializada en un aumento cualitativo y cuantitativo en el recurso a la criminalización<sup>2006</sup>. En este sentido, el Derecho penal garantista instalado en los Estados de Derecho se ha ido diluyendo para dejar paso a un Derecho más

---

<sup>2003</sup> Una de las maneras más elocuentes de expresar que el terrorismo es inaceptable, según señaló el Secretario General Kofi Annan, «es dirigir nuestra atención hacia sus víctimas, y asegurar que sus voces sean oídas. Nuestra meta debe ser reducir el atractivo del terrorismo, reivindicando la inviolabilidad de los civiles y tratando a sus víctimas con justicia, dignidad y compasión». Asamblea General, «Unidos contra el terrorismo...», Doc. A/60/825, *op. cit.*, párr. 13. En este punto, cabe notar que la adopción del Estatuto de Roma supuso un avance sin precedentes en el reconocimiento de los derechos de las víctimas de crímenes internacionales, otorgándoles el derecho a participar en todas las etapas de los procedimientos y a obtener reparaciones. Por primera vez, las víctimas dejaron de ser objeto del proceso y pasaron a ser el sujeto del mismo. Para un análisis detallado de esta cuestión, véase: MOFFET, L. *Justice for victims before the International Criminal Court* (Routledge: Londres, 2014); OLÁSOLO ALONSO, H. y KISS, A. «El Estatuto de Roma y la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional en materia de participación de víctimas» (2010) 12 *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*.

<sup>2004</sup> Desde la aprobación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, la mayoría de los Estados miembros han adoptado medidas para tipificar como delito los actos violentos regulados en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. Véase: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1371 (2001) del Consejo de Seguridad por los Estados miembros» (20 de enero de 2016) Doc. S/2016/49.

<sup>2005</sup> GONZÁLEZ VAZ, C. «El fenómeno terrorista y el Derecho penal, ¿hacia un nuevo rumbo?» (2017) 7 *bie3: Boletín IEEE* 687-700.

<sup>2006</sup> Véase: Capítulo 1, Epígrafe 1.3, Apartado 1.3.3 Factores que dificultan la definición del terrorismo. Al propósito de del caso español: CANCIO MELLÁ, M. «Derecho penal del enemigo y delitos de terrorismo. Algunas consideraciones sobre la regulación de las infracciones en material de terrorismo en el Código Penal español después de la LO 7/2000» (2002) 44 *Jueces para la Democracia* 19-26.

severo, simbólico o, si se prefiere, un «Derecho penal del enemigo»<sup>2007</sup>.

Desde el punto de vista del Derecho internacional, la falta de estándares o criterios unificadores internacionales hace que la cuestión de la definición del terrorismo se descentralice y pase a ser, en consecuencia, potestad discrecional de cada Estado. Tal y como ha advertido la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH): «Podría entenderse que los llamamientos hechos por la comunidad internacional para luchar contra el terrorismo sin definirlo dejan a cada Estado que entienda por éste lo que él defina. *Esto abre la posibilidad de dar cabida a abusos de derechos humanos e incluso al mal uso deliberado del término (...)* Los Estados pueden utilizar las definiciones excesivamente vagas o amplias del terrorismo como un medio para abarcar acciones pacíficas encaminadas a proteger, entre otras cosas, derechos laborales, los derechos de las minorías o los derechos humanos, o, más en general, para limitar cualquier tipo de oposición política»<sup>2008</sup>. En el mismo sentido, la Comisión de Derechos Humanos ha calificado «las definiciones imprecisas y contradictorias del terrorismo y de los delitos relacionados con el terrorismo que figuran en numerosas legislaciones nacionales e instrumentos regionales y subregionales» como «una clara amenaza para el disfrute de los

---

<sup>2007</sup> En palabras de Jiménez García «estaríamos ante un derecho esencialmente prospectivo, anticipatorio y desproporcionado que tendría como principal función la eliminación de todo peligro que amenazara la seguridad y vigencia del ordenamiento jurídico». JIMÉNEZ GARCÍA, F. «Derecho penal internacional y terrorismo. Historia de una relación incapaz de materializarse estatutariamente» en Soroeta Licerias, J. (Ed.) *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián* (Vol. 6, Universidad del País Vasco: San Sebastián, 2006) 303-348.

<sup>2008</sup> ACNUDH, *Los derechos humanos...*, *op. cit.*, pp. 7-8.



derechos humanos»<sup>2009</sup>.

Por otro lado, la adopción de una definición internacional contribuiría a la armonización de las distintas legislaciones penales, reduciendo las diferencias en el tratamiento de los delitos de terrorismo<sup>2010</sup>. Esta armonización jurídico-penal ayudaría a satisfacer la exigencia de doble incriminación<sup>2011</sup> y a acotar la excepción a la extradición por delito político<sup>2012</sup>, aportando solidez y eficacia al mecanismo *aut dedere aut judicare*. Pero no solo eso, en la medida en que los delitos sectoriales se enmarquen en una definición genérica, aumentaría la aplicación sustantiva de los convenios, convenciones y protocolos

---

<sup>2009</sup> Y explica: «A pesar de que no existe una definición universal de terrorismo, unos 120 Estados han ratificado el Convenio internacional de represión de la financiación del terrorismo de 1999, que determina los elementos del delito de terrorismo con razonable precisión. Para los fines de ese tratado, el terrorismo abarca cualquier ‘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”. Sin embargo, numerosos Estados han promulgado leyes que suponen definiciones mucho más amplias, utilizando con frecuencia términos y conceptos muy generales, vagos o ambiguos. Otros Estados han adaptado con prudencia su Derecho penal, por ejemplo, endureciendo las penas impuestas por delitos existentes y bien definidos, como el asesinato, cuando son cometidos con fines de terrorismo». Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Nota de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos» (7 de febrero de 2005) Doc. E/CN.4/2005/103, párr. 32. En este punto, resultan apropiadas las palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el fallo del asunto *Castillo Petruzzi y otros contra Perú*: «La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Este implica una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas como las aplicadas en el caso que nos ocupa, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana». Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Castillo Petruzzi y otros contra Perú*, Sentencia de 30 de mayo de 1999 (Fondo, reparaciones y costas), párr. 121.

<sup>2010</sup> MALONEY-DUNN, *op. cit.*, p. 75; DRUMBL, M. A. *Atrocity, punishment, and international criminal law* (Cambridge University Press: Cambridge, 2007) pp. 141-147.

<sup>2011</sup> MURPHY, J. F. «Defining international terrorism: a way out of the quagmire» (1989) 19 *Israel Yearbook of Human Rights* 13-37, p. 35. Como vimos en el capítulo 4, con arreglo al principio de doble incriminación, la extradición y la asistencia judicial recíproca solo son posibles cuando el acto es punible con arreglo a las legislaciones de los Estados involucrados. Véase: Capítulo 4, Epígrafe 4.3: Las obligaciones de extraditar y juzgar en los instrumentos internacionales para la prevención y la represión del terrorismo: contenido, alcance y principales desafíos.

<sup>2012</sup> GILBERT, G. *Transnational fugitive offenders in International Law, extradition and other mechanisms* (Martinus Nijhoff: La Haya, 1998); VAN DER WYNGAERT, C. *The political offence exception to extradition* (Kluwer: Boston, 1998); BASSIOUNI, M. C. y WISE, E. M. *Aut dedere aut judicare: the duty to extradite or prosecute in International Law* (Martinus Nijhoff: Leiden, 1995).

internacionales para la represión del terrorismo<sup>2013</sup>.

C. Aumentar la seguridad jurídica y despolitizar la acción internacional contra el terrorismo

En ausencia de una definición generalmente aceptada de terrorismo, el valor político del término prevalece sobre el legal<sup>2014</sup>. Esta carencia comporta un grave deterioro de la seguridad jurídica y socava la legitimidad, la efectividad y la eficiencia de la acción internacional contra el terrorismo.

En particular, ciertas medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad en el ámbito de la lucha contra el terrorismo han sido cuestionadas tanto por su posible carácter *ultra vires*, como por considerarse altamente deficientes en lo que respecta a la protección de los derechos humanos de los individuos a quienes afectan<sup>2015</sup>. Hemos visto que el Consejo modificó el alcance y la naturaleza de estrategia de lucha contra el terrorismo a raíz del 11-S, adoptando medidas vinculantes, cuasi-legislativas, contra el terrorismo en general, es decir, sin relación con incidentes específicos, e ilimitadas en el tiempo<sup>2016</sup>. En palabras de Alcaide Fernández: «El Consejo se estaría arrogando el poder para la elaboración de una auténtica «legislación» (aunque derivada), no limitando sus decisiones a un Estado y unas circunstancias concretas, sino, por el contrario, con la ambición de generalidad propia de los tratados normativos y de los principios y normas generales (...) si bien sorteando la voluntad de la

---

<sup>2013</sup> SAUL, *Defining terrorism...*, op. cit., p. 67.

<sup>2014</sup> ZEIDAN, S. «Desperately seeking definition: the international community's quest for identifying the spectre of terrorism» (2004) 36 *Cornell International Law Journal* 491-492, pp. 491-492.

<sup>2015</sup> FRANCO VADEZ, J. A. «Control de legalidad a los actos del Consejo de Seguridad: ¿existe una vía jurisdiccional?» (2014) *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid* 117-143, p. 117. Para un análisis crítico de los nuevos poderes desplegados por el Consejo, véanse: ROSAND, E. «The Security Council as global legislator: ultra vires or ultra innovative» (2004) 28 *Fordham International Law Journal* 542-590; ABI-SAAB, G. «The Security Council as legislator and as executive in its fight against terrorism and against proliferation of weapons of mass destruction: the question of legitimacy» en Wolfrum, R. y Röben, V. (Eds.) *Legitimacy in international law* (Springer: Berlín, 2008) 109-130; HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M. «The legislative role of the Security Council in its fight against terrorism: legal, political and practical limits» (2008) 57 (2) *International & Comparative Law Quarterly* 333-359; TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S. «La dudosa competencia del Consejo de Seguridad para adoptar algunas medidas decididas a partir de 1990» (2011) 4 *Anuario Colombiano de Derecho Internacional* 15-45; *Id.*, «La expansión de las funciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: problemas y posibles soluciones» (2012) 12 *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 365-406.

<sup>2016</sup> Véase: Capítulo 2, Epígrafe 2.3: La acción de las Naciones Unidas en materia de lucha contra el terrorismo.

generalidad de los Estados»<sup>2017</sup>; o Remiro Brotóns: «Los nuevos poderes que se ha atribuido el Consejo de Seguridad sin que, aparentemente, los Estados miembros de las Naciones Unidas hayan alzado la voz, plantean cuestiones. Una de ellas es el papel que han de representar en adelante los tratados celebrados para, mediante la cooperación interestatal, prevenir y eliminar el terrorismo. Los tratados habían sido la columna vertebral de la lucha hasta que el Consejo decidió cubrirse con la púrpura del Capítulo VII para tomar medidas *legislativas* e impartir *órdenes*»<sup>2018</sup>. No solo eso, en el capítulo 2 vimos que el Consejo adoptó estas medidas vinculantes contra el *terrorismo* y los *terroristas* sin ocuparse de definir estos términos<sup>2019</sup>. En este sentido, no deja de ser acertada la reflexión de Saul: «the absence of a definition also raises difficult questions about the scope of the Council authority under article 39 of the Charter *to designate a generalized, indeterminate phenomenon* (rather than a specific act or incident, as in past practice) *as a threat to security*»<sup>2020</sup>.

La indefinición provocó, a su vez, la aparición de una nueva técnica de identificación de los «terroristas» basada en la casuística: las listas de personas, grupos y entidades implicados en actividades terroristas o asociadas a éstos. Según describe Vacas Fernández «la descentralización en la definición derivada de la carencia de una definición internacional de terrorismo también lleva aparejada una descentralización sobre la decisión en torno a quiénes son considerados o no como terroristas y, en fin, en relación a las listas de terroristas mismas, que se multiplican —unilaterales, regionales o universales— sin freno, y que, al igual que las múltiples definiciones —de las que traen causa, como hemos visto— pecan de una gran discrecionalidad por parte de los Estados que las confeccionan, cuando no de una decidida arbitrariedad, y, en

---

<sup>2017</sup> ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. «La ‘guerra contra el terrorismo’: ¿una ‘OPA hostil’ al Derecho de la comunidad internacional?» (2001) 53 (1-2) *Revista Española de Derecho Internacional* 289-302; p. 297.

<sup>2018</sup> REMIRO BROTONS, A. R. «Terrorismo internacional, principios agitados» en Jiménez García, F. y Cuerda Riezu, A. (Ed.) *Nuevos desafíos del Derecho Penal Internacional. Terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales* (Tecnos: Madrid, 2009) 17-46, p. 34.

<sup>2019</sup> No fue hasta 2004 que el Consejo adoptó una definición genérica, aunque no vinculante, de terrorismo. Véase: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por los actos de terrorismo» (8 de octubre de 2004) Doc. S/Res/1566(2004). En palabras de SAUL: «the definition came, too little too late». SAUL, *Defining terrorism...*, *op. cit.*, p. 264. El Comité contra el Terrorismo, establecido en 2001 para monitorizar el cumplimiento de las medidas impuestas por el Consejo a los Estados, tampoco concretó el significado del término.

<sup>2020</sup> SAUL, *Defining terrorism...*, *op. cit.*, p. 51 [el énfasis es nuestro]. También: KRISCH, H. «Hegemony and the Law on the use of force» (Ponencia impartida en la Conferencia Anual de la European Society of International Law (ESIL) sobre *International law in Europe: between tradition and renewal*, Florencia, 13-15 de mayo de 2004).

consecuencia, de una falta de la mínima seguridad jurídica»<sup>2021</sup>. En efecto, desde el punto de vista de los principios de seguridad jurídica y legalidad, la decisión de si una persona, grupo o entidad pasa a formar parte de estas listas debería partir de una definición comúnmente aceptada y, sobre todo, estar sometida a cierto control jurisdiccional. Así pues, la falta de definición y la inexistencia de controles de legalidad a las decisiones del Consejo de Seguridad<sup>2022</sup> hace que las mismas sean, en esencia, decisiones políticas<sup>2023</sup>.

A modo de síntesis, se puede concluir que la adopción de una definición genérica y lo más clara posible de terrorismo en Derecho internacional evitaría, o por lo menos reduciría, los usos partidistas del término —elevando con ello el nivel de seguridad jurídica, eliminando la arbitrariedad y reduciendo el margen de la discrecionalidad de los Estados y organizaciones internacionales a la hora de determinar qué es y qué no es terrorismo—, mejoraría el respeto a los derechos humanos, establecería nuevas garantías para su aseguramiento y, en definitiva, aportaría una mayor legitimación a la acción internacional contra el terrorismo que, sin duda, redundaría en una mayor eficacia<sup>2024</sup>.

Consciente de ello, desde los albores del siglo XX, la comunidad internacional ha intentado, en múltiples ocasiones, alcanzar un acuerdo sobre la definición del terrorismo, con miras a desarrollar un marco jurídico

---

<sup>2021</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 116.

<sup>2022</sup> Como explica TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO el «despertar del Consejo puso de manifiesto la inexistencia de contrapesos y límites a su actuación, y la sordera o la ignorancia del órgano primordialmente encargado dentro de la estructura de la Organización de las Naciones Unidas del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a los más elementales: las normas imperativas y la propia Carta. Esos comportamientos se han traducido, en ocasiones, en actos *ultra vires*, derivados de problemas de calificación o del tipo de medidas adoptadas. Estos errores manifiestos han hecho perder credibilidad no solo al órgano en cuestión, sino a la Organización a la que pertenece. Efecto que resulta en absoluto deseable en una sociedad internacional escasamente institucionalizada como la que poseemos. Lo que parece evidente es que cuanto mayor sea el alcance práctico de las competencias del Consejo de Seguridad más necesario es el establecimiento de controles de legalidad de sus decisiones». TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S. «El control de legalidad de las decisiones del Consejo de Seguridad» (2010) 17 (28) *Agenda Internacional* 103-131, p. 128.

<sup>2023</sup> En este punto, resulta apropiada la reflexión de REMIRO BROTONS: «un movimiento o grupo que combate contra la ocupación extranjera solo podría ser calificado como ‘terrorista’ si hace de métodos de esta naturaleza (a saber, la violencia indiscriminada sobre una población civil) el eje vertebral de su actividad. De no ser así, podrá ser responsable de este o aquel acto terrorista, sin contaminar su propia condición como movimiento político e insurgente, de la misma manera que la comisión de un crimen de guerra o una violación de derechos humanos fundamentales no hace del gobierno de un Estado democrático un gobierno criminal. *En este sentido, es, por ejemplo, simplista, desacertada y muy interesada la inclusión del Hamas palestino o del Hizbolla libanés entre las organizaciones terroristas. La disposición de los ‘calificadores’ a incluir y excluir a unos u otros, según los vientos que corren en un momento determinado, ilustra sobre la instrumentalización política del tipo*». REMIRO BROTONS, «Terrorismo internacional, principios agitados», *op. cit.*, p. 19.

<sup>2024</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 141.

antiterrorista de naturaleza omnicomprendensiva y vocación universal<sup>2025</sup>. Desde los ataques terroristas de 2001, los Estados vienen expresando, de forma todavía más unánime y tajante, «su *decidida voluntad política* de luchar contra el terrorismo y su disposición para adoptar cuantas medidas resulten precisas con el objeto de poner fin a actos de este tipo y, en su caso, perseguir y castigar a los culpables»<sup>2026</sup>. Y, sin embargo, pese al importante grado de cooperación alcanzado en la materia, por el momento, no han conseguido superarse las diferencias que obstaculizan el consenso sobre la definición del terrorismo<sup>2027</sup>. A continuación, examinaremos las principales cuestiones controvertidas que impiden el acuerdo y trataremos de ofrecer una solución.

## **6.2 PLANTEAMIENTO DE LAS PRINCIPALES CUESTIONES CONTROVERTIDAS QUE IMPIDEN EL ACUERDO SOBRE LA DEFINICIÓN DEL TERRORISMO EN DERECHO INTERNACIONAL**

«Every terrorist in the world claims to be responding in self-defence to prior terrorism on the part of the State, one that simply went by other names and covered itself with all sorts of more or less credible justifications»<sup>2028</sup>.

Schmid, Ex-responsable de la *Subdivisión de Prevención de Terrorismo* de las Naciones Unidas, identifica los cinco puntos conflictivos que vienen frustrando las negociaciones impulsadas en el seno de esta organización, a saber:

1. Determinar si debe o no establecerse una distinción entre el terrorismo y la «lucha de los pueblos», incluida la lucha armada contra la ocupación extranjera, la agresión, el colonialismo y la hegemonía, encaminada a la liberación y la autodeterminación.

---

<sup>2025</sup> Las sucesivas tentativas de definición convencional, en conjunción con la profusa labor de los principales órganos de las Naciones Unidas en materia de lucha contra el terrorismo, ponen de manifiesto la importancia otorgada por la sociedad internacional a esta cuestión. Véase: Capítulo 2, Epígrafe 2.2: Tentativas de definición convencional del terrorismo en el ámbito universal.

<sup>2026</sup> DÍAZ BARRADO, C. M. «El marco jurídico-internacional de lucha contra el terrorismo» (2004) 133 *Cuadernos de Estrategia del IIEE*, p. 51. En el mismo sentido, véase: CALDUCH CERVERA, R. «La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional» (2001) 53 (1-2) *Revista Española de Derecho Internacional* 173-204.

<sup>2027</sup> Circunstancia que, hemos dicho, compromete la posición normativa y moral de la comunidad internacional contra el terrorismo. RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L. «Introducción» (2004) 133 *Cuadernos de Estrategia del IIEE*, p. 19.

<sup>2028</sup> DERRIDA, J. «Autoimmunity: real and symbiotic suicides» en Borradori, G. (Ed.), *Philosophy in a time of terror: dialogues with Jürgen Habermas y Jacques Derrida* (University of Chicago Press: Chicago, 2003) p. 103.

2. Determinar si el concepto normativo de terrorismo debe aplicarse a las actividades de los agentes y fuerzas gubernamentales de la misma forma que a las actividades de los agentes y grupos no estatales.
3. Determinar si dentro del concepto normativo de terrorismo deben incluirse o no las actividades de las fuerzas militares estatales en el cumplimiento de sus funciones oficiales cuando éstas «se rijan por otras normas del Derecho internacional» o «en la medida en que se ajusten al Derecho internacional».
4. Determinar si dentro del concepto normativo de terrorismo deben incluirse o no las actividades de las fuerzas militares estatales relacionadas con el empleo de armas nucleares (dado que este tipo de armas son, casi por definición, *aterradoras*).
5. Determinar qué relación existiría entre el Convenio general, en caso de que llegara a aprobarse, y los tratados antiterroristas existentes y futuros<sup>2029</sup>.

De entre éstas, las dos cuestiones más problemáticas son la relativa a la calificación del uso de la fuerza por los pueblos titulares del denominado «derecho a la resistencia» contra la ocupación extranjera, la agresión, el colonialismo y la hegemonía, cuestión denominada de los «luchadores por la libertad» o *freedom fighters*; y la relativa a la aplicación o no del régimen jurídico internacional contra el terrorismo a los agentes del Estado, en particular a las fuerzas militares, cuestión denominada del «terrorismo de Estado». Muy frecuentemente, quienes ejecutan actos de terrorismo, ya sean actos dirigidos contra el Estado o de este contra sus subalternos, coinciden en defender la legitimidad del terrorismo para lograr sus fines<sup>2030</sup>. En palabras de Garzón Valdés: «Quien practica el terrorismo (sea estatal o no) sostiene, por definición, que está moralmente justificado —en aras de ideales superiores a los que se adhiere en un acto de fe— destruir vidas inocentes; personalmente se autocalifica de inocente e incluye en esta clase a las personas que más aprecia y

---

<sup>2029</sup> SCHMID, «Terrorism—The definitional problem», *op. cit.*, p. 389. En el mismo sentido: CORELL, H. «International instruments against terrorism: the record so far and strengthening the existing regime» (Ponencia impartida en: *Symposium on combating international terrorism: the contributions of the United Nations*, Vienna International Centre, 3 de junio de 2001); BROOMHALL, B. «State actors in an international definition of terrorism from a human rights perspective» (2004) 36 *Case Western Reserve Journal of International Law* 421-441, p. 428.

<sup>2030</sup> TORRES VÁSQUEZ, H. «El concepto de terrorismo, su inexistencia o inoperancia: la apertura a la violación de derechos humanos» (2010) 32 *Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales* 77-90, p. 81.

a las que desea defender del enemigo»<sup>2031</sup>. La controversia en torno a estas dos cuestiones continúa frustrando las negociaciones del Proyecto de Convenio general<sup>2032</sup>.

Ambas problemáticas reclaman un conocimiento pausado de los marcos jurídicos involucrados, a saber: el *ius ad bellum* (que disciplina el recurso a la fuerza armada en la esfera internacional)<sup>2033</sup>, el DIH o *ius in bello* (que regula la forma en que han de conducirse las hostilidades en el escenario de un conflicto armado) y el DIDH<sup>2034</sup>. Así, como señala Wilkinson «the great dispute (...) over international terrorism is not really about the facts (...) what is really in dispute is the interpretation of these facts»<sup>2035</sup>; o, en un sentido muy similar, Vacas Fernández «el problema se centraría, y en cierta medida podríamos decir que se reduciría, no tanto a determinar la legalidad o ilegalidad de un acto violento, que en todo caso será considerado como ilícito; sino determinar qué régimen jurídico le es de aplicación y, en consecuencia, *qué calificación jurídica merece*»<sup>2036</sup>.

---

<sup>2031</sup> GARZÓN VALDÉS, E. *Filosofía política* (Colección Honoris Causa, Universidad de Valencia: Valencia, 2001) p. 144. Nos encontramos, como vimos en el capítulo 1 de esta tesis, ante un problema complejo, de naturaleza jurídico-política, cuya dificultad radica en «calibrar una definición con el grado de exactitud adecuado para que criminalice a 'los malos' pero no a 'los buenos'. El problema es 'los buenos' y 'los malos' suelen hacer lo mismo». LARKIN, S. «¿Por qué no es posible convenir una definición de terrorismo?» *Open Mind* (16 de diciembre de 2013), disponible en: [www.bbvaopenmind.com/economia/geopolitica/por-que-no-es-posible-convenir-una-definicion-de-terrorismo/](http://www.bbvaopenmind.com/economia/geopolitica/por-que-no-es-posible-convenir-una-definicion-de-terrorismo/). Véase: Capítulo 1, Epígrafe 1.3 Aproximación conceptual a la noción de «terrorismo».

<sup>2032</sup> Según explica DÍAZ BARRADO y vimos, el texto del artículo 18 del Proyecto de Convenio general —que ocupa, precisamente, el alcance y ámbito de aplicación del mismo— se ha convertido «en el verdadero centro del debate y, también, en la expresión de las posturas enfrentadas de los Estados que conforman la comunidad internacional al respecto. En definitiva, se podría decir que se trata, prácticamente, del único punto que queda pendiente para la aprobación del proyecto». DÍAZ BARRADO, *op. cit.*, p. 57; WEIGEND, T. «The universal terrorist. The international community grappling with a definition» (2006) 4 *Journal of International Criminal Justice* 912-932, pp. 921-924.

<sup>2033</sup> En primer lugar, será necesario establecer, en el marco del *ius ad bellum*, si se tiene o no derecho a emplear la fuerza en el ámbito internacional, respuesta que será, en principio, distinta para el caso de los Estados —sujetos originarios y plenos del Derecho internacional— y los agentes no estatales.

<sup>2034</sup> En segundo lugar, será necesario determinar la normativa aplicable al acto violento y, más concretamente, si es de aplicación el DIH —por existir un conflicto armado de carácter internacional o interno— o no. ALDAVE ORZAIZ, A. «La guerra global contra el terrorismo. Un análisis de la crisis del Derecho Internacional antes y después del 11-S» (Tesis Doctoral, Universidad Pública de Navarra, 2017) p. 21.

<sup>2035</sup> WILKINSON, P. *Terrorism and the liberal State* (Macmillan: Londres, 1977), p. 192.

<sup>2036</sup> En principio, siempre que resulte de aplicación el DIH, los actos violentos graves que contravengan dicho marco jurídico constituirán *crímenes de guerra*; mientras que, fuerza del escenario de un conflicto armado, los actos violentos que reúnan los elementos definitorios del terrorismo podrán ser calificados como *actos terroristas*. VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 169-170 [el énfasis es nuestro].

### 6.2.1 *El uso de la fuerza en el marco de la «lucha de los pueblos» contra la ocupación extranjera y por su libre determinación*

La primera cuestión conflictiva viene suscitada por la pretensión de algunos Estados de que se distinga la definición del terrorismo de la «lucha de los pueblos» contra la ocupación extranjera y por su libre determinación<sup>2037</sup>. De entre las dos cuestiones que todavía imposibilitan el acuerdo sobre la definición del terrorismo en el ámbito internacional esta es, posiblemente, la más problemática, tanto jurídica como políticamente<sup>2038</sup>. Y es que, como se pregunta Ramón Chornet, «¿cómo calificar de crimen lo que ha sido un instrumento básico para la liberación, para la independencia arrancada a un poder vivido como opresor colonial? ¿hay criterios objetivos que permitan distinguir entre movimientos de liberación nacional y grupos terroristas?»<sup>2039</sup>.

El debate en torno a la legitimidad del recurso a la lucha armada por individuos o grupos como resistencia frente a violaciones de derechos humanos y, muy en particular, «como *instrumento de lucha de los movimientos de liberación nacional en ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos*»<sup>2040</sup>, se suscitó en las Naciones Unidas desde que la Asamblea realizara los primeros esfuerzos por abordar el tema del terrorismo en respuesta a la masacre de los Juegos Olímpicos de Múnich de 1972<sup>2041</sup>, y ha permanecido

---

<sup>2037</sup> VILLAMÍA UGARTE, J. C. «El terrorismo y las organizaciones internacionales» (2004) 133 *Cuadernos de Estrategia del IIEEE*, p. 87.

<sup>2038</sup> Como explica VACAS FERNÁNDEZ: «Se trata de un problema complejo que encierra varios niveles de cuestiones problemáticas, que deben resolverse de forma ordenada y previa a alcanzar una respuesta (...) Ello por sí solo hace que dicha respuesta sea difícil de alcanzar, pero lo es mucho más si a la complejidad técnica se le añade la *separación profundamente ideologizada en la que se sitúan la partes enfrentadas al problema en cada uno de los niveles*». VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 170-171.

<sup>2039</sup> RAMÓN CHORNET, C. *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho internacional* (Tirant Lo Blanch: Valencia, 1993) p. 40.

<sup>2040</sup> ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. *Las actividades terroristas ante el Derecho internacional contemporáneo* (Tecnos: Madrid, 2000) pp. 61-62.

<sup>2041</sup> El título de la resolución 3024 (XXVII), aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1972 —«Medidas para prevenir el terrorismo y otras formas de violencia que ponen en peligro vidas humanas inocentes o causan su pérdida o comprometen las libertades fundamentales 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»— ilustra la escisión ideológica existente en aquel momento respecto a las formas de entender el terrorismo y de confrontarlo.



abierto desde entonces<sup>2042</sup>. La supuesta legitimidad de los actos de terrorismo como herramienta de la lucha de liberación se incardina en un contexto «de relación de fuerzas entre Estados con sistemas políticos, sociales y económicos diferentes —los Estados del Tercer Mundo y Estados socialistas se alinean junto a los pueblos sometidos a dominación colonial frente a los Estados más representativos del sistema capitalista mundial»<sup>2043</sup>. La cuestión de los «luchadores por la libertad» no es, por tanto, una simple cuestión jurídica sino, según apunta Abellán Honrubia, «la expresión jurídica de una situación política cuyo análisis exige, necesariamente, salirse del método utilizado por el Derecho»<sup>2044</sup>.

Durante décadas, la comunidad internacional ha expresado su rechazo hacia los actos, métodos y prácticas terroristas, por considerarlos «criminales e injustificables», cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos<sup>2045</sup>. Ahora bien, aún condenando el terrorismo como algo injustificable, algunos Estados han objetado persistentemente que la violencia en persecución de una *causa justa* (como el ejercicio del derecho a la libre determinación) constituya terrorismo, por considerar que en estos casos «el fin justifica los medios»<sup>2046</sup>. El clima de crispación política que envuelve a las

---

<sup>2042</sup> En este sentido, véanse, entre otros: ALCAIDE FERNÁNDEZ, *Las actividades terroristas...*, op. cit., pp. 61-74; VACAS FERNÁNDEZ, op. cit., pp. 170-186; SAUL, *Defining terrorism...*, op. cit., pp. 69-94; CASSESE, A. «The multifaceted criminal notion of terrorism in international law» (2006) 4 *Journal of International Criminal Justice* 933-958, pp. 950-957; BLÖCHER, D. «Terrorism as an international crime: the definitional problem» (2011) 8 *Eyes on the ICC* 107-138, pp. 125-138; ALDAVE ORZAIZ, A. «La guerra global...», op. cit., GANOR, B. «Defining terrorism: is one man's terrorist another man's freedom fighter? (2002) 3 (4) *Police Practice and Research* 287-304.

<sup>2043</sup> ALCAIDE FERNÁNDEZ, *Las actividades terroristas...*, pp. 62-63.

<sup>2044</sup> ABELLÁN HONRUBIA, V. «El terrorismo internacional» (1975) 28 (1) *Revista Española de Derecho Internacional* 33-56, p. 54.

<sup>2045</sup> Esta idea aparece recogida en numerosas resoluciones de la Asamblea General: 46/51 (1991), 49/60 (1994), 50/53 (1995), 51/210 (1996), 52/165 (1997), 53/108 (1999), 54/110 (2000), 55/158 (2001), 56/88 (2002), 57/27 (2003), 58/81 (2004), 59/46 (2004), 60/43 (2005), 61/40 (2006), 62/71 (2007), 63/129 (2008), 64/118 (2010), 65/34 (2010), 66/105 (2011), 67/99 (2012), 68/119 (2013), 69/129 (2014), 70/120 (2015), 71/151 (2016), 72/123 (2017), 73/211 (2018) y 74/194 (2019); y del Consejo de Seguridad: 1566 (2004), 1611 (2005), 1617 (2005), 1618 (2005), 1735 (2006), 1787 (2007), 1805 (2008), 1822 (2008), 1904 (2009), 1963 (2010), 1988 (2011), 1989 (2011), 2083 (2012), 2084 (2012), 2129 (2013), 2133 (2014), 2160 (2014), 2161 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2199 (2015), 2249 (2015), 2253 (2015), 2255 (2015), 2309 (2016), 2322 (2016), 2341 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017), 2395 (2017), 2396 (2017), 2462 (2019) y 2501 (2019); así como en los tres instrumentos sectoriales más recientes: el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (artículo 5), el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo (artículo 6), y el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (artículo 6).

<sup>2046</sup> SAUL, *Defining terrorism...*, op. cit., p. 69; CASSESE, A. *International criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2003), p. 121.

discusiones internacionales sobre terrorismo ha contribuido a consolidar posiciones y ideológicas y retóricas opuestas<sup>2047</sup>.

Conviene recordar, en relación a este debate, uno de los discursos más célebres y polémicos de la historia de la Asamblea General, pronunciado por Yasser Arafat en 1974. Con una rama de olivo en una mano y una pistola en la otra, el líder de la OLP señaló «la diferencia entre el revolucionario y el terrorista reside *en la razón por la cual pelea* cada uno de ellos. Quien defiende una causa justa y lucha por la libertad y liberación de su tierra de los invasores, los colonos y los colonialistas, no puede ser calificado de terrorista. De otro modo, el pueblo estadounidense en su lucha de liberación de los colonialistas británicos habría sido terrorista; la resistencia europea contra los nazis hubiera sido terrorismo, y la lucha de los pueblos del Asia, del África y de la América Latina también hubiese sido terrorismo. Muchos de los que están en esta sala hubiesen sido considerados terroristas. Esta es una *lucha justa* consagrada por la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos»<sup>2048</sup>.

A nuestro parecer, supeditar la calificación del terrorismo a que se actúe en defensa de una causa *justa* supone colocar la cuestión en un plano estrictamente político<sup>2049</sup>, puesto que invocar justicia equivale, como decía Ross, a dar un golpe en la mesa: «una expresión emocional que hace de la propia exigencia un postulado absoluto»<sup>2050</sup>. Al mismo tiempo, «if international law is not to become

---

<sup>2047</sup> SAUL, *Defining terrorism...*, *op. cit.*, p. 70.

<sup>2048</sup> Y continúa: «En cuanto a aquellos que luchan contra las causas justas, quienes libran guerras para ocupar, colonizar y oprimir a otros pueblos, esos sí son los terroristas. Ellos son los que deben ser condenados por sus acciones y calificados como criminales de guerra, porque es la justicia de una causa la que determina la validez de la lucha». Asamblea General de las Naciones Unidas, «Documentos oficiales» (13 de noviembre de 1974) 29º período de sesiones, 2282ª Sesión Plenaria, Tema 108, Doc. A/PV/2282, párr. 48 [el énfasis es nuestro].

<sup>2049</sup> Junto a ello, como argumentan FRANCK y LOCKWOOD, el motivo «is an extraordinarily elusive factor to prove. Moreover, the attempt to define the international crime by reference to the motive of the terrorist would place at front stage center all the vexing problems of the political, moral, and legal legitimacy of every cause espoused by each actual or potential terrorist group (...) In any event, motive is the 'unruly horse' of International Law». FRANCK, T. M. y LOCKWOOD, B. B. «Preliminary thoughts towards an international convention on terrorism» (1974) 68 (1) *American Journal of International Law* 69-90, pp. 78-80.

<sup>2050</sup> ROSS, A. *Sobre el derecho y la justicia* (Eudeba: Buenos Aires, 2006) p. 340.

complicit in oppression by criminalizing legitimate political resistance, justifications for terrorist must be taken seriously by the law»<sup>2051</sup>.

#### A. Movimientos de libre determinación: consideraciones desde el marco jurídico del *ius ad bellum*

Determinar qué calificación jurídica merece el uso de la fuerza en ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos requiere resolver varios niveles de cuestiones problemáticas, sumamente complejas, que desbordan el ámbito de estudio de esta tesis, por lo que únicamente profundizaremos en aquellas que afectan directamente al tema que nos ocupa. Para empezar, sería necesario abordar la cuestión de la *subjetividad* internacional de los pueblos, delimitando su alcance y contenido<sup>2052</sup>. En un segundo nivel, cabría analizar los elementos esenciales del derecho de libre determinación e identificar a qué categorías de «pueblos» se extiende este derecho<sup>2053</sup>. Finalmente, la cuestión que nos conduce al nudo gordiano del debate en torno a la definición del terrorismo, consiste en establecer si el Derecho internacional y, en concreto, el régimen del *ius ad bellum*, autoriza o no a los pueblos a recurrir a la fuerza para ejercitar el derecho de libre determinación cuando son titulares del mismo y éste se les niega.

---

<sup>2051</sup> SAUL, *Defining terrorism...*, *op. cit.*, p. 70. No prestar la debida atención a las justificaciones del terrorismo podría, incluso, generar más violencia terrorista. Conforme a los postulados de HABERMAS: «The spiral of violence begins as a spiral of distorted communication that leads through the spiral of uncontrolled reciprocal mistrust to the breakdown of communication». HABERMAS, J. «Terrorism and the legacy of enlightenment» en Borradori, G. (Ed.), *Philosophy in a time of terror: Dialogues with Jürgen Habermas y Jacques Derrida* (University of Chicago Press: Chicago, 2003) p. 64.

<sup>2052</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 172.

<sup>2053</sup> En este sentido, véanse, entre otros: MIAJA DE LA MUELA, A. «La emancipación de los pueblos coloniales y el Derecho Internacional» (1970) 21-22 *Revista Española de la Opinión Pública* 440-444; CASSESE, A. *Self-determination of peoples. A legal reappraisal* (Cambridge University Press: Cambridge, 1996); GUTIÉRREZ ESPADA, C. «El derecho de libre determinación de los pueblos» en Ansuátegui Roig, F. *et al.* (Dir.) e Iglesias Garzón, A. (Coord.) *Historia de los derechos fundamentales* (Vol. 3, Tomo 4, Dykinson: Madrid, 2013) 635-685; PIERNAS LÓPEZ, J. J. «100 años de libre determinación de los pueblos. La evolución del principio» (2016) 32 *Anuario Español de Derecho Internacional* 259-295; SOROETA LICERAS, J. «El derecho de los pueblos sometidos a dominación colonial y/u ocupación extranjera a vivir en seguridad y a su libre determinación» en Faleh Pérez, C. y Villán Durán, C. (Dir.) *El derecho humano a la paz y la (in)seguridad humana. Contribuciones atlánticas* (Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Velasco Ediciones: Oviedo, 2017) 59-76; *Id.* «El derecho a la libre determinación de los pueblos en el siglo XXI: entre la realidad y el deseo» (2012) 1 *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* 451-502.

Desde las formulaciones iniciales de Lenin y Wilson<sup>2054</sup> hasta la década de 1960, el principio de libre determinación no adquirió rango jurídico en el ámbito internacional, quedando relegado «a la categoría de postulado político o idea-fuerza, utilizada además de forma estratégica y sesgada en función de los intereses de las distintas potencias»<sup>2055</sup>. El *principio* de libre determinación se menciona en los artículos 1.2 y 55 de la Carta de la Naciones Unidas, que sin embargo no desarrollan su contenido ni sus formas de aplicación<sup>2056</sup>; mientras que la DUDH, adoptada tres años más tarde, omite cualquier referencia al mismo. Sin embargo, a partir de la década de 1960, las persistentes reclamaciones de los territorios coloniales, que contaban con el influyente apoyo de la URSS, llevarían a organización de las Naciones Unidas a desarrollar el principio de libre determinación hasta alcanzar el estatus de norma de *ius cogens* que posee hoy en día<sup>2057</sup>.

La resolución 1514 (XV), adoptada por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1960 y conocida comúnmente como «Carta Magna de la descolonización», constituye el primer paso decisivo de este dilatado proceso, proclamando que «*todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y*

---

<sup>2054</sup> En 1916, Lenin y Wilson llevaron el principio de libre determinación al ámbito de las relaciones y la política internacional. En marzo de ese año, Lenin publica «la revolución socialista y el derecho de las naciones a la autodeterminación», en la que proclama que «el derecho de las naciones a la autodeterminación significa exclusivamente su derecho a la independencia en el sentido político, el derecho a la libre separación política respecto de la nación que la oprime. (...). De modo que esta reivindicación no equivale en absoluto a la de separación, fragmentación y formación de pequeños Estados. Significa sólo una manifestación consecuente de lucha contra toda opresión nacional». LENIN, V. I. *Obras escogidas* (Tomo V, Lawrence & Wishart: Londres: 1969) p. 152. Poco después, en un discurso pronunciado el 27 de mayo, el Presidente de Estados Unidos, Thomas Woodrow Wilson, afirmaba «we believe these fundamental things: First, that every people has a right to choose the sovereignty under which they shall live». Estados Unidos de América, *Congressional record containing the proceedings and debates of the first session of the 64<sup>th</sup> Congress* (Vol. LIII, Washington Government Printing Office: Washington DC, 1916) p. 1070.

<sup>2055</sup> PIERNAS LÓPEZ, *op. cit.*, p. 293.

<sup>2056</sup> La adopción de la Carta de San Francisco no supuso, en sí misma, un cambio notable en el desarrollo del principio. Sin embargo, como recuerda SOROETA LICERAS, tres lustros más tarde, la inclusión del principio en la Carta permitiría a la Asamblea crear e impulsar el derecho a la libre determinación de los pueblos tal y como lo conocemos hoy, posibilitando la descolonización de medio mundo. SOROETA LICERAS, «El derecho de los pueblos sometidos...», *op. cit.*, p. 64.

<sup>2057</sup> La mayor parte de la doctrina iusinternacionista comparte que el derecho de libre determinación ha devenido norma de derecho imperativo. Véase, entre muchos otros: BROWNLIE, I. *Principles of public international law* (Clarendon: Oxford, 1998) p. 51.

persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural»<sup>2058</sup>. Pese a la rotundidad de esta afirmación («todos los pueblos»), no debemos olvidar el contexto en que se aprueba esta resolución, la descolonización, que además se desprende inequívocamente del título de la misma: «Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales». Por tanto, es incuestionable que los destinatarios del derecho proclamado en la resolución 1514 (XV) son, exclusivamente, los pueblos sometidos a dominación colonial, extranjera o racista<sup>2059</sup>.

El párrafo primero del artículo 1 común a los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos adoptados en diciembre de 1966 reproduce *verbatim* la formulación del derecho de libre determinación contenida en la resolución 1514 (XV)<sup>2060</sup>. Aunque la mención «todos los pueblos» podría interpretarse, en este nuevo contexto, como una extensión del derecho a los pueblos coloniales y no coloniales, incluidos los nacionales, el estudio de los *travaux préparatoires* y los documentos publicados por algunos negociadores refleja como la opinión mayoritaria —al menos en el momento de adopción de los Pactos— seguía considerando como únicos titulares de este derecho a los pueblos coloniales<sup>2061</sup>.

La inclusión del derecho a la libre determinación en la «Declaración relativa a los principios del Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las

---

<sup>2058</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales» (14 de diciembre de 1960) Doc. A/Res/1514(XV), párr. 2 [el énfasis es nuestro]. En esta resolución observamos como el principio de libre determinación, originariamente político, comienza a transformarse en un instrumento jurídico, hasta alcanzar el carácter de norma de *ius cogens* que posee hoy en día.

<sup>2059</sup> Sin embargo, en las postrimerías del siglo XX, al hilo del desmembramiento de la URSS, y en los comienzos del XXI, con la aparición de nuevos Estados surgidos de referendos en los que la población ha optado por la independencia (Montenegro, Sudán del Sur), se volvería a plantear el debate sobre quiénes son los auténticos destinatarios de este derecho. En este sentido, véase: SOROETA LICERAS, «El derecho a la libre...», *op. cit.* Al día siguiente, la Asamblea aprobó la resolución 1541 (XV), que profundiza en el contenido del derecho a la libre determinación y define las colonias o territorios no autónomos como «un territorio que está separado geográficamente del país que lo administra y es distinto de éste en sus aspectos étnicos o culturales». Asamblea General de las Naciones Unidas, «Principios que deben servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e del Artículo 73 de la Carta» (15 de diciembre de 1960) Doc. A/Res/1541(XV).

<sup>2060</sup> Proclamando: «*Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural*». Pacto internacional de derechos civiles y políticos, de 16 de diciembre de 1966, Doc. A/Res/2200(XXI), artículo 1.1 [el énfasis es nuestro].

<sup>2061</sup> PIERNAS LÓPEZ, *op. cit.*, pp. 274-275; REMIRO BROTONS, A. R. «Desvertebración del Derecho internacional en la sociedad global» en Cardona Llorens, J. (Coord.) *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho internacional* (Vol. V, Tirant lo Blanch: Valencia, 2002) 34-382, p. 110; GUTIÉRREZ ESPADA, *op. cit.*, p. 655.

Naciones Unidas», incorporada a la resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, supuso la consagración definitiva de este derecho<sup>2062</sup>. Por lo demás, la resolución recuerda el límite del derecho que analizamos, añadiendo un párrafo conocido como «cláusula de salvaguardia», que prevé: «Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a *quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos* antes descritos y estén, por tanto dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivo de raza, credo o color»<sup>2063</sup>. Esta cláusula nos permite delimitar, con bastante claridad, el alcance del derecho de libre determinación, más allá del debate en torno a quienes son sus destinatarios colectivos. Según el régimen previsto en la resolución 2625 (XXV), el derecho de libre determinación se proclama, sin limitaciones, a los pueblos sometidos a dominación colonial y ocupación extranjera —en el sentido previsto en la resolución 1541 (XV)— y, en relación al resto de pueblos, quedaría subordinado al respeto a la integridad territorial de los Estados, siempre y cuando tales Estados respeten los derechos y libertades esenciales de las personas que componen el pueblo y que exista un gobierno en que estén representadas sin discriminación<sup>2064</sup>.

No obstante, la validez de esta interpretación quedó en entredicho como consecuencia de la Opinión Consultiva emitida por la CIJ en relación al asunto de Kosovo. Como es sabido, el 17 de febrero de 2008, la provincia serbia declaró unilateralmente su independencia, pese a la oposición del Estado del que formaba parte. El 22 de julio de 2010, la CIJ emitió un Dictamen, que concluye que la declaración unilateral de independencia de Kosovo no violó el Derecho

---

<sup>2062</sup> SOROETA LICERAS, «El derecho a la libre determinación...», *op. cit.*, p. 70.

<sup>2063</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, «Declaración relativa a los principios del Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas» (24 de octubre de 1970) Doc. A/Res/2625 (XXV) Preámbulo [el énfasis es nuestro].

<sup>2064</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 177. En palabras de CASSESE: «The contention could be made that the Declaration on Friendly Relations *links external self-determination to internal self-determination in exceptional circumstances*. A racial or religious group may attempt secession, a form of external self-determination, when it is apparent that internal self-determination is absolutely beyond reach. Extreme and unremitting persecution and the lack of any reasonable prospect for peaceful challenge may make secession legitimate. A racial or religious group may secede —thus exercising the most radical form of external self-determination— once it is clear that all attempts to achieve internal self-determination have failed or are destined to fail». CASSESE, *Self-determination...*, *op. cit.*, p. 120.

internacional<sup>2065</sup>, ni vulneró la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad<sup>2066</sup>, si bien elude deliberadamente clarificar los problemas clave de la cuestión que se le formula<sup>2067</sup>, esencialmente: si el Derecho internacional avala que un pueblo que, administrado o no internacionalmente, forma parte de un Estado independiente y soberano se separe del mismo unilateralmente y, en caso afirmativo, cuáles son los límites y condiciones de este derecho de secesión<sup>2068</sup>.

En efecto, a partir de los años 70 se inició un debate internacional, espolcado por el lenguaje de la resolución 2625 (XXV), en torno a la aplicación del principio de libre determinación fuera del ámbito de la colonización, fundamentalmente, a los pueblos indígenas y los pueblos nacionales, en ejercicio de un supuesto derecho de «libre determinación interna»<sup>2069</sup>, a resistir, o a rebelarse, frente a la tiranía y la opresión<sup>2070</sup>, cuya aclaración jurídica por la CIJ hubiera supuesto una impagable contribución al Derecho internacional. Pero más allá de este relevante debate, en aquellos casos en que se resuelva que un pueblo es titular del derecho de libre determinación, nos enfrentamos, todavía, a otra cuestión problemática, que constituye el centro de la controversia sobre la definición del terrorismo en Derecho internacional: establecer si el

---

<sup>2065</sup> CIJ, *Conformidad con el Derecho Internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo*, Opinión Consultiva de 22 de julio de 2010, Doc. A/64/881, párr. 123.

<sup>2066</sup> *Ibid.*, párr. 119.

<sup>2067</sup> Circunstancia que motivó que la Opinión del Tribunal fuera duramente criticada por la doctrina. Véanse, por ejemplo: BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C. «La declaración unilateral de independencia de Kosovo a la luz de la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia, de 22 de julio de 2010 y de las declaraciones, opiniones individuales y disidentes a la misma» (2010) 26 *Anuario Español de Derecho Internacional* 7-59; ESPÓSITO MASSICCI, C. «El discreto ejercicio de la función consultiva de la Corte Internacional de Justicia en el asunto Kosovo» (2011) 63 (1) *Revista Española de Derecho Internacional* 125-147; DUGARD, J., *The secession of States and their recognition in the wake of Kosovo* (Martinus Nijhoff/Brill: La Haya, 2013).

<sup>2068</sup> BERMEJO GARCÍA y GUTIÉRREZ ESPADA, *op. cit.*, p. 52.

<sup>2069</sup> Para un análisis más detallado en torno al derecho de libre determinación interna, véase: SOROETA LICERAS, «El derecho a la libre...», *op. cit.*

<sup>2070</sup> Enunciado en el Preámbulo de la DUDH, cuando establece «considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido *al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión*». Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, Preámbulo. Sin embargo, como nos recuerda SAUL: «The existence of an international right to resist, or rebel against tyranny or oppression is doubtful. (...) The factual recognition in the UDHR preamble that rebellion may flow from oppression does not, however, imply that the *right* of rebellion exists». SAUL, *Defining terrorism...*, *op. cit.*, pp. 82-83. Para un enfoque diferente, véase: REDAELLI, C. «The right to rebel against violations of human rights: a new role for the responsibility to protect?» (2017) 20 *Palestine Yearbook of International Law* 9-41.

ordenamiento jurídico internacional autoriza a los pueblos a utilizar la fuerza para ejercitar su derecho de libre determinación<sup>2071</sup>.

En el contexto de la descolonización<sup>2072</sup>, muchos países en vías de desarrollo y los países del bloque socialista defendieron que *los pueblos* estaban legitimados a recurrir a la lucha armada para lograr la libre determinación en su vertiente externa<sup>2073</sup>. Para justificar la compatibilidad de su postura con el régimen jurídico de uso de la fuerza previsto en la Carta de las Naciones Unidas, estos países argumentaron que el uso de la fuerza por los pueblos coloniales se configura como una expresión del derecho de legítima defensa consagrado en el artículo 51, en respuesta a la *agresión armada* que conlleva la dominación colonial<sup>2074</sup>. Los Estados occidentales, y algunos Estados latinoamericanos, han rechazado siempre este posicionamiento, negando que los pueblos tengan derecho alguno a emplear la fuerza<sup>2075</sup>.

En efecto, la Carta de las Naciones Unidas no autoriza el uso de la fuerza en pos de la descolonización<sup>2076</sup>, mientras que resoluciones adoptadas por la organización con posterioridad, aún reconociendo la *legitimidad* de la lucha de los movimientos de liberación nacional, no delimitan qué medios son permisibles para lograr tal liberación. La Declaración contenida en la resolución 2625 (XXV) insta a los Estados a «abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza que prive a los pueblos (...) de su derecho a la libre determinación y a la libertad y a la independencia», y se refiere, someramente, a «los actos que realicen» y «la resistencia que opongan» tales pueblos contra esas medidas de fuerza con el fin de ejercer su derecho a la libre determinación, autorizando a los

---

<sup>2071</sup> La escisión ideológica existente en torno a esta cuestión aparece reflejada en el título de la ya mencionada resolución 3034 (XXVII), de 18 de diciembre de 1972: «Medidas para prevenir el terrorismo y otras formas de violencia que ponen en peligro vidas humanas inocentes o causan su pérdida o comprometen las libertades fundamentales 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>2072</sup> Como vimos en el capítulo 1, este debate de *larga data* emerge en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, ligado al surgimiento de los primeros movimientos y guerras de liberación en Asia y África, que resultaron en la emancipación de Birmania, Indonesia, la península Arábiga y los territorios de Oriente Próximo entre 1946 y 1954, y sucesivamente en la independencia de casi todo el continente africano y en la aparición de nuevos movimientos guerrilleros en América Latina y Asia en las décadas de 1960 y 1970, y todo ello, conviene recordar, en el contexto de la Guerra Fría.

<sup>2073</sup> CASSESE, *Self-determination...*, *op. cit.*, pp. 150-151; SAUL, *Defining terrorism...*, *op. cit.*, p. 75; VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 183.

<sup>2074</sup> CASSESE, *Self-determination...*, *op. cit.*, p. 151.

<sup>2075</sup> *Ibid.*, SAUL, *Defining terrorism...*, *op. cit.*, p. 75; VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 183.

<sup>2076</sup> DUGARD, J. «Towards the definition of international terrorism» (1973) 67 (5) *American Journal of International Law* 94-100, p. 97.



mismos a «pedir y recibir apoyo de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas»<sup>2077</sup>.

Podemos inferir, entonces, que los movimientos de liberación nacional no tienen derecho a usar la fuerza para alcanzar la libre determinación, pero no violan el Derecho internacional cuando utilizan la violencia (defensivamente) contra las medidas de fuerza que les privan de este derecho. Cuando el uso de la fuerza sea acorde a Derecho internacional en estos términos, el Estado opresor perderá su potestad de criminalizarlo <sup>2078</sup>. De lo contrario, advierte Saul, «national criminalization would frustrate the entitlements of self-determination movements under international law» <sup>2079</sup>. En este punto resultan particularmente apropiadas las palabras de Rodríguez-Villasante y Prieto: «Es difícil trazar al frontera entre una situación de conflicto interno y una situación de disturbios interiores y así numerosas resoluciones de las Naciones Unidas sobre la prevención del terrorismo muestran los problemas que encuentran para no excluir totalmente, bajo la cobertura de la lucha contra el terrorismo, la violencia cometida por la resistencia a los regímenes opresivos, en los que la menor veleidad de oposición democrática es asfixiada y se utiliza cualquier pretexto para colocar la etiqueta terrorista a la oposición»<sup>2080</sup>.

Aunque este debate fue perdiendo intensidad durante las décadas de 1980 y 1990, a medida que el proceso de descolonización se fue completando y, especialmente, tras la desintegración de la URSS, que marcó el fin de la Guerra Fría, la cuestión de los «luchadores por la libertad» no ha llegado a resolverse<sup>2081</sup>, porque, como nos recuerda Vacas Fernández «ni los pueblos en situación colonial y/o de ocupación han desaparecido —Sahara Occidental, Palestina—, ni las invasiones y ocupaciones militares de contenido colonial tampoco —Irak desde el 19 de marzo de 2003—, ni desde luego —aunque como hemos visto, en este caso mucho más dudosamente— los casos en los que se

---

<sup>2077</sup> Asamblea General, «Declaración relativa a los principios...», Doc. A/Res/2625 (XXV), *op. cit.*

<sup>2078</sup> DETTER, I. *The law of war* (Cambridge University Press: Cambridge, 2000) p. 102.

<sup>2079</sup> SAUL, *Defining terrorism...*, *op. cit.*, p. 75.

<sup>2080</sup> RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L. «Terrorismo y Derecho internacional humanitario» en Rodríguez-Villasante y Prieto, J. L. (Ed.) *Derecho internacional humanitario* (Tirant lo Blanch y Cruz Roja: Valencia, 2007) p. 227.

<sup>2081</sup> WEIGEND, *op. cit.*, p. 921. En este sentido, véase: HMOUD, M. «Negotiating the Draft Comprehensive Convention on international terrorism» (2006) 4 *Journal of International Criminal Justice* 1031-1043; FRIEDRICHS, J. «Defining the international public enemy: the political struggle behind the legal debate on international terrorism» (2006) 19 *Leiden Journal of International Law* 69-91.

alega una situación de sometimiento ya en la vertiente interna o externa del derecho de libre determinación»<sup>2082</sup>.

## B. Movimientos de libre determinación: consideraciones desde el marco jurídico del *ius in bello*

Como acabamos de ver, son las normas de la Carta de las Naciones Unidas (*ius ad bellum*), y no el DIH (*ius in bello*), las que se ocupan de regular el recurso a la fuerza en las relaciones internacionales, de forma que el DIH se presenta como «una segunda barrera de protección que solo entra en funcionamiento cuando el *ius ad bellum* no puede evitar el inicio de un conflicto armado»<sup>2083</sup>. No es ocioso recordar, en este sentido, que el DIH se aplica *siempre* que una situación de violencia se convierte en lucha armada y alcanza el carácter de conflicto armado<sup>2084</sup>, *cualesquiera que sean sus causas o naturaleza*<sup>2085</sup>. Por lo demás, debemos enfatizar que esta rama del Derecho no cubre las situaciones de tensiones o disturbios internos como pueden ser las revueltas civiles, los motines o los actos de terrorismo.

En consecuencia, con independencia de que los movimientos de libre determinación estén o no legitimados a recurrir a la lucha armada, una vez comenzado el conflicto armado, el DIH se aplicará por igual a todas las partes

---

<sup>2082</sup> Y continúa este autor: «Ni siquiera la situación política creada como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001 ha puesto fin al debate. Antes al contrario, a lo largo del primer decenio del siglo XXI se percibe un reforzamiento del debate como consecuencia de algunos acontecimientos que, lejos de contribuir a amainarlo, lo han reforzado: la continuidad y cada vez más terrible ocupación de Palestina por parte de Israel, la agresión, invasión y ocupación de Irak a partir de marzo de 2003 por Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Polonia; el, aparente, desenlace de la situación de Kosovo o la rebelión de Darfur contra el Gobierno de Jartum en Sudán son sólo algunos ejemplos recientes de cada uno de los tipos de pueblos —coloniales, ocupados y sometidos, en su vertiente externa e interna, respectivamente— que tienen grupos que en su nombre usan la fuerza para ejercitar el derecho de libre determinación de los pueblos. VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 182 y 183.

<sup>2083</sup> OLÁSULO ALONSO, H. y PÉREZ CEPEDA, A. I. *Terrorismo internacional y conflicto armado* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2008) p. 78.

<sup>2084</sup> Como es sabido, el DIH o *ius in bello* es un rama del Derecho internacional que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados, protegiendo a las personas que no participan o que ya no participan en las hostilidades y limitando los medios y métodos de hacer la guerra. Se encuentra esencialmente recogido en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en los Protocolos Adicionales de 1977. Como vimos en el capítulo 5, las violaciones graves de estas normas constituyen «crímenes de guerra». Para una descripción más detallada sobre las particularidades de esta rama del derecho, véase: CICR, «¿Qué es el Derecho internacional humanitario?» (2004) 1, disponible en: [www.icrc.org/spa/assets/files/other/dih.es.pdf](http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/dih.es.pdf).

<sup>2085</sup> En efecto, el DIH no distingue entre guerras justas o injustas, sino que se aplica siempre que se desencadena un conflicto armado. RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, «Introducción», *op. cit.*, p. 13.

en conflicto, sin importar quién inició el conflicto y si los orígenes del mismo se encuentran en una violación del *ius ad bellum*<sup>2086</sup>.

Como vimos en el capítulo 2, el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra añadió «los conflictos armados en los que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación» a la lista de situaciones que deben considerarse como un conflicto armado de naturaleza internacional<sup>2087</sup>. Así, los Estados parte del Protocolo Adicional I consideran que las guerras contra la dominación colonial, extranjera o racista son conflictos armados internacionales. Esto significa que los miembros de las milicias de liberación nacional que reúnan las condiciones establecidas se considerarán combatientes legítimos<sup>2088</sup> y gozarán de inmunidad de persecución por la comisión de actos lícitos de guerra<sup>2089</sup>. También debe notarse que en estos supuestos tasados —guerras contra la dominación colonial, extranjera o racista—, el recurso a la fuerza armada por cualquiera de las partes contendientes marcará el inicio del conflicto armado, sin que sea necesario que se produzca cierto nivel de violencia, en consonancia con la noción de conflicto armado internacional<sup>2090</sup>.

En cambio, los Estados que no han ratificado el Protocolo Adicional I —entre ellos, Estados Unidos, Israel, Irán, Pakistán y Turquía— continúan concibiendo las guerras contra la dominación colonial, extranjera o racista como conflictos armados sin carácter internacional. Calificación que igualmente recibirán las guerras de liberación excluidas de la protección humanitaria del Protocolo Adicional I, como ocurre, por ejemplo, con las guerras de secesión y

---

<sup>2086</sup> SAUL, *Defining terrorism...*, *op. cit.*, p. 76; OLÁSULO ALONSO y PÉREZ CEPEDA, *op. cit.*, pp. 80-97.

<sup>2087</sup> Protocolo Adicional I, *op. cit.*, artículo 1.4. Desde el punto de vista de los sujetos implicados, este precepto contempla el enfrentamiento entre un Estado y un pueblo, a los que equipara. SÁNCHEZ PATRÓN, J. M. «El ámbito de aplicación del Derecho internacional humanitario: desarrollos recientes» (2006) 23 *Agenda Internacional* 57-91, p. 62.

<sup>2088</sup> Protocolo Adicional I, *op. cit.*, artículos 43 y 44. Cuando se les capture, estos combatientes gozarán del estatuto de prisionero de guerra previsto en el III Convenio de Ginebra.

<sup>2089</sup> GREEN, L. *The contemporary law of armed conflict* (Manchester University Press: Manchester, 2000) p. 64.

<sup>2090</sup> En consonancia con la noción de conflicto armado internacional. OLÁSULO ALONSO y PÉREZ CEPEDA, *op. cit.*, p. 94. A *sensu contrario*, sí se exige que las partes enfrentadas puedan ser identificables, de modo que el movimiento de liberación deberá presentar un mínimo de organización tanto interna como externa para que podamos hablar de una guerra de liberación nacional a los efectos de la posible aplicación de lo establecido por el artículo 1.4. SÁNCHEZ PATRÓN, *op. cit.*, p. 64.

de lucha contra los regímenes opresivos<sup>2091</sup>. Estas *otras* guerras de liberación nacional se regirán por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y, cuando sea de aplicación, por el Protocolo Adicional II. En todo caso, los estatutos de combatiente y prisionero de guerra no son aplicables en los conflictos armados no internacionales<sup>2092</sup>, de modo que los civiles que participen directamente en las hostilidades contra el gobierno establecido y caigan en su poder podrán ser perseguidos penalmente según el Derecho interno<sup>2093</sup>. En relación a este punto, argumenta Mangas Martín «no me resulta aceptable que la observancia de los Convenios y el Protocolo I no tenga ninguna consecuencia desfavorable para el guerrillero infractor en un conflicto armado internacional; en cambio, el guerrillero en un conflicto armado interno, aún en el caso de que respete todas las obligaciones del artículo 3 y del Protocolo Adicional II (aplicable a los conflictos de carácter internacional) es un delincuente común sin paliativos»<sup>2094</sup>.

Mención especial merece, por otro lado, la cuestión de determinar en qué momento comienza un conflicto armado que no tiene naturaleza internacional, porque la fecha de inicio necesariamente viene marcada por el momento en que una situación de crisis dentro del territorio de un Estado deja de ser un asunto de orden público para convertirse en una situación de conflicto armado sujeta a

---

<sup>2091</sup> Para una visión crítica de la mención selectiva de las guerras de liberación nacional contenida en el Protocolo I, véase: MANGAS MARTÍN, A. «La calificación de las guerras de liberación nacional como conflictos armados internacionales: consecuencias para el Derecho internacional humanitario» (1990-1991) IV *Anuario Argentino de Derecho Internacional* 11-36.

<sup>2092</sup> Así, no se establece una distinción formal entre combatientes y civiles, sino más bien entre aquellos que participan activamente en las hostilidades y aquellos que no lo hacen. CICR, «La pertinencia del DIH en el contexto del terrorismo» (1 de enero de 2011), disponible en: [www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/6fsjl7.htm](http://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/6fsjl7.htm). En el mismo sentido: SASSOLI, M. «Terrorism and war» (2006) 4 *Journal of International Criminal Justice* 959-981, p. 971.

<sup>2093</sup> Como desarrolla MANGAS MARTÍN: «La suerte de los combatientes cuando se encuentran en poder de la parte adversa marca la máxima diferencia de protección entre el conflicto armado internacional y el conflicto armado interno. En un conflicto armado internacional el combatiente que cae en manos del enemigo goza del estatuto de prisionero de guerra previsto en el III Convenio de Ginebra, que desarrolla minuciosamente los derechos del prisionero de guerra y el trato casi privilegiado que le debe disponer la Potencia en cuyo poder se hallen y el derecho a ser repatriado una vez terminado el conflicto. Sin embargo, en un conflicto armado interno los que han tomado parte en las hostilidades contra el gobierno establecido y caen en su poder serán acusados y juzgados por los graves delitos tipificados en los códigos penales y códigos de justicia militar, y pueden ser fácilmente condenados a muerte o a las más elevadas penas de privación de libertad. Su régimen es muy próximo o simplemente igual a los presos de derecho común y a lo sumo si el gobierno lo permite serán visitados por delegados del CICR». MANGAS MARTÍN, A. *Conflictos armados internos y Derecho internacional humanitario* (Ediciones Universidad de Salamanca: Salamanca, 1999) pp. 93-94.

<sup>2094</sup> MANGAS MARTÍN, «La calificación de las guerras...», *op. cit.*, p. 31.

la regulación del DIH<sup>2095</sup>. En todo caso, con independencia de que nos encontremos en el escenario de un CAI o un CANI, como vimos en el capítulo 5, el DIH establece con suficiente rigor y claridad unas reglas del juego sobre cuya base resultan identificables y condenables como crímenes de guerra las acciones terroristas<sup>2096</sup>. Así pues, aunque el DIH —en línea con el Derecho internacional en su doble expresión convencional y consuetudinaria— no proporciona un definición de terrorismo, sí prohíbe que en los conflictos armado se cometan *contra la población civil* casi todos los actos que comúnmente se consideran como «terroristas» si son perpetrados en tiempo de paz<sup>2097</sup>.

### 6.2.2 La exclusión de las actividades de las fuerzas gubernamentales del concepto normativo de terrorismo

El segundo punto de controversia entra de lleno en la intrincada cuestión del «terrorismo de Estado». Como señalábamos en el capítulo 1, esta expresión se emplea tanto para designar al terror perpetrado de forma directa por el Estado, como estructura orgánica e institucional, a través de la utilización de

---

<sup>2095</sup> OLÁSULO ALONSO y PÉREZ CEPEDA, *op. cit.*, pp. 80-97. Hemos visto que «un conflicto armado existe cada vez que hay un recurso a la fuerza armada entre Estados o un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y los grupos armados organizados o entre tales grupos en el seno de un Estado». TPIY, *Prosecutor v. Tadić*, ICTY-94-1, *op. cit.*, párr. 561-562. Siguiendo a Lawand, asesora del CICR, el DIH «exige la presencia de dos condiciones para determinar la existencia de un conflicto armado no internacional: los grupos armados deben tener un nivel mínimo de organización y los enfrentamientos armados deben alcanzar un nivel mínimo de intensidad. El cumplimiento de estos criterios se determina caso por caso, ponderando una serie de indicadores fácticos». Al respecto, la asesora precisa: «el nivel de intensidad de la violencia se determina en función de indicadores tales como la duración y la gravedad de los choques armados, el tipo de fuerzas gubernamentales que participan, el número de combatientes y de tropas, los tipos de armas que se utilizan, el número de víctimas y la medida del daño causado por las hostilidades. El nivel de organización del grupo armado se evalúa analizando factores como la existencia de una cadena de mando, la capacidad de transmitir y hacer cumplir las órdenes, la capacidad de planificar y desplegar operaciones militares coordinadas y la capacidad de reclutar, entrenar y equipar a nuevos combatientes. Cabe señalar que la motivación de un grupo armado no se considera un factor pertinente». CICR, «Conflictos internos u otras situaciones de violencia: ¿cuál es la diferencia para las víctimas?», Entrevista a Kathleen Lawand» (10 de diciembre de 2012), disponible en: [www.icrc.org/spa/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm](http://www.icrc.org/spa/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm).

<sup>2096</sup> PÉREZ GONZÁLEZ, M. «Terrorismo y conflictos armados. La prohibición de los actos terroristas por el Derecho Internacional Humanitario» (2004) 133 *Cuadernos de Estrategia del IIEE*, pp. 81-102. Véase: Capítulo 5, Epígrafe 5.2, Apartado 5.2.3: Los actos de terrorismo y la satisfacción de los elementos constitutivos de los crímenes de guerra con arreglo al artículo 8 del Estatuto de Roma.

<sup>2097</sup> Por otro lado, como veremos, determinadas normas de DIH prohíben de forma específica las «medidas» y los «actos» de terrorismo. *Ibid.*, p. 88; CICR, «Derecho internacional humanitario y terrorismo: respuesta a preguntas clave» (diciembre de 2003), disponible en: [www.icrc.org/es/faq/derecho-internacional-humanitario-y-terrorismo-respuestas-preguntas-clave](http://www.icrc.org/es/faq/derecho-internacional-humanitario-y-terrorismo-respuestas-preguntas-clave).

medios ilegítimos que buscan aterrorizar a la población y así fomentar determinados comportamientos; como para referirse a la financiación, planificación y comisión de actos y actividades terroristas por los agentes estatales en otros países<sup>2098</sup>.

Muchas de las resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad examinadas en el capítulo 2 reconocen expresamente la posibilidad de que los Estados cometan actos de terrorismo<sup>2099</sup>. Y, sin embargo, el blanco principal de los acuerdos internacionales de lucha contra el terrorismo adoptados en las décadas de 1990 y 2000 ha sido el terrorismo «privado» y ajeno a los conflictos armados<sup>2100</sup>. En un intento por mantener separados los dominios del terrorismo «privado» y estatal, los instrumentos antiterroristas más recientes excluyen las situaciones de conflicto armado de la definición de terrorismo (en la medida en que estas situaciones estén cubiertas por el DIH)<sup>2101</sup>, así como «las actividades que lleven a cabo las fuerzas armadas de un Estado en el ejercicio de sus funciones oficiales, en la medida en que se rijan por otras normas de Derecho internacional»<sup>2102</sup>. La inclusión de esta «excepción militar» en el artículo 18 del Proyecto de Convenio general continúa siendo uno de los principales puntos de debate, que en última instancia llevó al estancamiento de

---

<sup>2098</sup> Véase: Capítulo 1, Epígrafe 1.3: Aproximación conceptual a la noción de «terrorismo».

<sup>2099</sup> Véase: Capítulo 2, Epígrafe 2.3: La acción de las Naciones Unidas en materia de lucha contra el terrorismo.

<sup>2100</sup> De modo que, en la práctica, los gobiernos se han servido de sus normas penales y del Derecho internacional para perseguir, fundamentalmente, las actividades terroristas dirigidas, directa o indirectamente, contra el Estado, por individuos o grupos de individuos privados. WEIGEND, *op. cit.*, pp. 922-923. Como explica este autor: «In order to protect the sovereignty of States, international law has practically (but not theoretically) disregarded terrorism practiced by States. Any follower of current events agrees that it is individuals and sub-national groups that are the ones usually branded as terrorists. States are rarely identified and condemned as terrorist states. They may harbor, encourage or turn a blind-eye to terrorists on their soil, but rarely do we hear of a state itself being condemned as terrorist. It is as if terrorism has become only that which is used against the State, to the exclusion of that used by the State».

<sup>2101</sup> Por ejemplo, el artículo 2.1 b) del Convenio para la represión de la financiación del terrorismo, constituye terrorismo: «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. Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, *op. cit.*, artículo 2.1 b) [el énfasis es nuestro].

<sup>2102</sup> Como vimos en los capítulos 2 y 3, la «excepción militar» se introdujo por primera vez en el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (artículo 19) y ha sido replicada por el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo (artículo 19) y el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (artículo 4).

las negociaciones<sup>2103</sup>.

Como desarrollaremos a continuación, en el marco de un conflicto armado, internacional o no internacional, parece claro que la aplicación del principio de *lex specialis* resolvería la cuestión a favor de la aplicación preferente del DIH<sup>2104</sup>. En cambio, en el resto de los casos, el marco jurídico internacional de protección de los derechos humanos únicamente prevé la responsabilidad penal individual directa para los auténticos crímenes supranacionales<sup>2105</sup>, de forma que los actos terroristas cometidos por los agentes estatales en tiempo de paz únicamente serían perseguibles en caso de constituir genocidio, crímenes contra la humanidad o agresión. Al efecto, nos parecen acertadas las reflexiones de Saul: «The case for applying terrorist offences to the activities of the State armed forces is strongest in situations where IHL does not apply, and the conduct in question does not rise to the level of crimes against humanity»<sup>2106</sup>; y Weigend: «It appears questionable whether the wholesale exemption of acts committed by members of armed forces from the scope of terrorism legislation is warranted. This may cause particularly reprehensible acts of ‘State terrorism’ to escape criminal sanction when they are ‘governed by other rules of

---

<sup>2103</sup> En el texto originalmente distribuido por el Coordinador, el artículo 18 del Proyecto incorpora esta excepción. Como vimos, los Estados partidarios de la misma argumentan que los actos de los agentes del Estado con encaje en la definición de terrorismo no quedarían, en ningún caso, impunes, sino que, simplemente, les son de aplicación preferente otras ramas del Derecho, a saber: el DIH siempre que nos encontremos en una situación de conflicto armado, y el DIDH en el resto de casos. Frente a ello, los Estados de la OCI propusieron un texto alternativo que, por un lado, extiende la excepción a la aplicación del Convenio a todas «partes durante un conflicto armado, incluso en situaciones de ocupación extranjera» y, por otro, restringe la excepción en tiempo de paz a los casos en que las actividades de las fuerzas militares «se ajusten al Derecho internacional». VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 187.

<sup>2104</sup> Que además prohíbe expresamente la mayoría de los actos generalmente definidos como terroristas por el Derecho internacional e interno.

<sup>2105</sup> En efecto, aunque las DIDH sean de aplicación general, la realidad es que su ejecución efectiva a menudo queda limitada a mecanismos de supervisión internacional esporádicos y relativamente débiles, generalmente basados en la obligación de proporcionar información a Relatores Especiales y, en ocasiones, de permitir sus visitas. Para un análisis de los mecanismos para la garantía de los derechos humanos en el sistema de Naciones Unidas, véase: BARRAS CASLA, M. «Mecanismos de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas» en Fernández Rodríguez, M., Prado Rubio, E. y Martínez Peñas, L. (Coord.) *Estudios sobre derechos humanos* (Omnia Mutantur: Valladolid, 2017) 135-156; CARDONA LLORENS, J. «Los mecanismos institucionales para la protección de los derechos humanos como interés público global: el fortalecimiento del sistema de órganos de Tratados de Naciones Unidas» en Bouza i Vidal, N. *et al.* (Coord.) *La gobernanza del interés público global: XXV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Barcelona, 19-20 de septiembre de 2013* (Tecnos: Madrid, 2015) 429-466; ENGSTROM, P. «Effectiveness of international and regional human rights regimes» en Denmark, R. A. (Ed.) *The international studies encyclopaedia* (Wiley-Blackwell: Hoboken, NJ, 2010); FLOOD, P. J. *The effectiveness of UN human rights institutions* (Praeger Publishers: Westport, CT, 1998).

<sup>2106</sup> SAUL, *Defining terrorism...*, *op. cit.*, p. 189.

international law' that do not necessarily provide for individual punishment»<sup>2107</sup>.

### 6.2.3 Propuesta de solución

Como acabamos de ver, las dos cuestiones problemáticas que impiden el acuerdo sobre la definición del terrorismo en Derecho internacional, se refieren al alcance del régimen jurídico internacional contra el terrorismo y, en concreto, a las excepciones a su aplicación *ratione personae*. De un lado, los Estados occidentales, representantes del sistema capitalista mundial, rechazan que los pueblos puedan usar la fuerza para ejercer su derecho a la libre determinación y, simultáneamente, abogan por la exclusión de las actividades de las fuerzas del Estado, en situación de conflicto armado y en tiempo de paz, del ámbito de aplicación del Convenio general. En el extremo opuesto, los Estados que conforman la OCI y el MPNA exigen que el Convenio general distinga las actividades terroristas de la lucha de los pueblos encaminada a la liberación y la autodeterminación, proponiendo la exclusión de las actividades de *todas las partes contendientes*, y no solo de las fuerzas del Estado, en situación de conflicto armado. Fuera del escenario de un conflicto armado, estos países mantienen que únicamente aquellas actividades de las fuerzas del Estado que respeten las normas de Derecho internacional aplicables deberían ser excluidas del ámbito de aplicación del Convenio general.

De este modo, el pulso por la definición internacional del terrorismo trasciende el plano jurídico y se libra en un contexto geopolítico de profunda escisión ideológica en el que, por lo general, quienes recurren al terrorismo — sea el pueblo contra el Estado o el Estado contra el pueblo— coinciden en defender la legitimidad de esta estrategia para la consecución de sus fines<sup>2108</sup>. Así pues, el desbloqueo de las negociaciones del Convenio general requerirá un

---

<sup>2107</sup> WEIGEND, *op. cit.*, p. 923

<sup>2108</sup> En relación a las pugnas políticas que subyacen tras el debate legal por la definición del terrorismo, resultan particularmente oportunas las palabras de FRIEDRICHS: «As a matter of fact, the Leviathan has always been in the business of suppressing private violence, whether it comes in the shape of individual misdemeanour or organized crime. If this is true about private violence, then it is even truer about political violence in general, and about terrorism in particular. Whereas private violence is a challenge to the State's monopoly of the legitimate use of force and prompts the obligation of the state to uphold law and order, *political crime and terrorism are not only a challenge to the monopoly of force but also to the monopoly of the State and its ruling elite to determine the public enemy*. Political offenders in general, and terrorists in particular, almost always challenge the state on its own turf by declaring that the incumbent power is the real enemy that must be fought relentlessly for the sake of some higher end, be it anarchy, separatism, communism, or religious rectitude. They thereby challenge the very core of sovereign power: the discretion of the state to determine the public enemy». FRIEDRICHS, *op. cit.*, p. 87.



ejercicio de auténtica voluntad política por parte de los Estados partidarios de las posturas enfrentadas.

Como ha sugerido un sector de la doctrina<sup>2109</sup>, con el que coincidimos, una posible solución a las dos problemáticas puede derivarse, paradójicamente, de la aplicación de una misma respuesta a ambas, lo cual, además de resultar coherente en el plano jurídico y razonable en el político<sup>2110</sup>, «permitiría evitar acusaciones de dobles raseros o de aplicación desigual del Derecho»<sup>2111</sup>. Esta solución consistiría, por un lado, en excluir del ámbito de aplicación del marco jurídico internacional contra el terrorismo las actividades de *las partes contendientes* durante un conflicto armado<sup>2112</sup>, según se entiende esos términos en DIH y que se rijan por ese marco normativo<sup>2113</sup>, en virtud del denominado «principio de especialidad normativa» o *lex specialis*. Reproduciendo las palabras de O'Donnell: «The use of the term 'terrorist' as a propaganda tool has a long history, and expanding the legal definition of terrorism so that it applies to certain attacks that may be used by irregular forces against enemies who enjoy an overwhelming technological advantage facilitates such abuse. If the aim is to treat all parties to an unequal conflict equally, exclusionary clauses that may allow the treaties against terrorism to apply to some parties, but not to others, because of their status rather than their actions, should be interpreted and applied narrowly»<sup>2114</sup>.

A este respecto, como veíamos, el DIH prohíbe que en los conflictos armados se cometan *contra la población civil* casi todos los actos que comúnmente se consideran como «terroristas» si son perpetrados en tiempo de paz. Como ha afirmado el CICR, la prohibición de los actos de terrorismo por el

---

<sup>2109</sup> Véanse, entre otros: SAUL, *Defining terrorism...*, *op. cit.*, pp. 75-94; VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 189-200; BROOMHALL, *op. cit.*, pp. 421-441.

<sup>2110</sup> Puesto que los dos extremos enfrentados verían satisfechas, al menos, una de sus reivindicaciones.

<sup>2111</sup> VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 189.

<sup>2112</sup> Es decir, tanto las actividades de las fuerzas armadas del Estado, como las del resto de fuerzas, grupos y unidades armadas y organizadas no estatales.

<sup>2113</sup> En consonancia, por tanto, con la redacción alternativa del segundo párrafo del artículo 18 del proyecto de Convenio general propuesta por Malasia, que recordemos excluía del ámbito de aplicación del convenio: «Las actividades de las partes durante un conflicto armado, incluso en situaciones de ocupación extranjera, según se entienden esos términos en el Derecho internacional humanitario, y que se rijan por ese derecho, no estarán sujetas al presente Convenio».

<sup>2114</sup> O'DONNELL, D. «International treaties against terrorism and the use of terrorism during armed conflict and by armed forces» (diciembre de 2006) 88 (864) *International Review of the Red Cross* 853-880, p. 879.

DIH tiene su base en varios tipos de normas<sup>2115</sup>, empezando por los principios generales, como el «principio de distinción», una de las piedras angulares del DIH, según el cual las personas que participan en las hostilidades deben distinguir, en todo momento y sin excepción, entre la población y los combatientes y entre bienes de naturaleza civil y objetivos militares<sup>2116</sup>. Por otro lado, algunas normas de DIH prohíben específicamente las «medidas» y los «actos» de terrorismo<sup>2117</sup>.

Así pues, los actos de terrorismo cometidos por las partes en conflicto constituirán, en todo caso, violaciones del principio de distinción y de las normas de DIH y, en el caso de las violaciones más graves, crímenes de guerra. Por ello, el CICR mantiene que «calificar determinados actos de violencia contra civiles o contra bienes de carácter civil en situaciones de conflicto armado como ‘terroristas’ carece de significado jurídico, puesto que esos actos ya constituyen violaciones graves del DIH»<sup>2118</sup>. Además, como apunta Rodríguez-Villasante y Prieto las normas de DIH establecen mecanismos para la aplicación de estas obligaciones «que están mucho más desarrollados que cualquier otra obligación actualmente vigente a tenor de los convenios internacionales para la prevención y sanción del terrorismo»<sup>2119</sup>.

A su vez, los actos que no están prohibidos por el DIH —como los ataques contra individuos que gozan de derecho de protección o contra objetivos militares—, por considerarse ataques legítimos, no deberían definirse como «terroristas» en el marco de otro régimen jurídico, pues ello implicaría que esos actos deben estar sometidos a la criminalización en ese otro marco, generando un conflicto de obligaciones para los Estados en el ámbito internacional<sup>2120</sup>. No solo eso, «agregar otro nivel de incriminación clasificando como ‘terroristas’

---

<sup>2115</sup> CICR, «El Derecho internacional humanitario: respuestas a sus preguntas» (julio de 2015), disponible en: [www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/icrc-003-0703.pdf](http://www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/icrc-003-0703.pdf), p. 80.

<sup>2116</sup> Numerosas normas del DIH concebidas específicamente para proteger a los civiles, como la prohibición de los ataques deliberados o los ataques directos contra civiles y bienes de carácter civil, la prohibición de los ataques de efectos indiscriminados o la prohibición del uso de «escudos humanos», derivan de ese principio.

<sup>2117</sup> En concreto, el artículo 33 del IV Convenio de Ginebra prohíbe «los castigos colectivos, así como toda medida de intimidación o de terrorismo»; el artículo 4.2 del Protocolo II Adicional prohíbe los «actos de terrorismo» contra las personas que no participan en las hostilidades, o que han dejado de participar en ellas; y los Protocolos I y II prohíben «los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea *aterrozar* a la población civil» (en su artículo 51.2 y 13.2).

<sup>2118</sup> CICR, «El Derecho internacional humanitario: respuestas...», *op. cit.*, p. 80.

<sup>2119</sup> RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, «Introducción», *op. cit.*, p. 24.

<sup>2120</sup> CICR, «Aplicabilidad del Derecho internacional humanitario al terrorismo y el antiterrorismo» (1 de octubre de 2015), disponible en: [www.icrc.org/es/document/aplicabilidad-del-dih-al-terrorismo-y-el-antiterrorismo](http://www.icrc.org/es/document/aplicabilidad-del-dih-al-terrorismo-y-el-antiterrorismo).

actos que no son ilícitos en el marco del DIH puede desalentar en el cumplimiento del DIH a los grupos armados no estatales que son parte en un conflicto armado no internacional. Las motivaciones que éstos puedan tener para participar en el conflicto en el marco de lo dispuesto en el DIH se verían socavadas si, sin importar los esfuerzos que puedan hacer para cumplir con dichas disposiciones, todas sus acciones se consideraran ilícitas»<sup>2121</sup>.

En segundo lugar, la solución propuesta pasaría por aplicar el marco jurídico internacional de lucha contra el terrorismo siempre que no exista un conflicto armado —inclusive durante los estados de emergencia o excepción o zonas grises de conflicto—, sin establecer excepción alguna para las actividades de las fuerzas militares del Estado, en consonancia con la línea argumental que manteníamos antes. En definitiva, a nuestro parecer, el segundo párrafo del artículo 18 del Proyecto de Convenio debería excluir las actividades de las todas las partes en conflicto, estos es, de las fuerzas estatales e insurgentes, del ámbito de aplicación del Convenio en el escenario de un conflicto armado; mientras que el tercer párrafo debería suprimirse por completo<sup>2122</sup>. La vía propuesta podría ayudar a superar los obstáculos que impiden la adopción de una definición universalmente aceptada de terrorismo que facilite la prevención y la represión de este crimen, manteniendo el equilibrio entre lo que deben considerarse actos terroristas y aquellos actos que un grupo significativo de Estados aspira a excluir de la definición<sup>2123</sup>.

Por lo demás, como defiende Broomhall «the adoption of the Comprehensive Convention on international terrorism is intended to strengthen norms against terrorism, not to change or improve policy choices made in the course of developing IHL (...) To avoid (...) interference with what the vast majority of the international community probably continues to view as the legitimates policy objectives of IHL, it would be far better to *create a more*

---

<sup>2121</sup> *Ibíd.*

<sup>2122</sup> De lo contrario, como advierte BROOMHALL, los actos de «terrorismo de Estado» que con tanta frecuencia se durante los «estados de emergencia o excepción» o «zonas grises de conflicto», corren el riesgo de quedar impunes, conmemorando y perpetuando los muchos abusos que devastaron, entre otros, algunos países de América Central y del Sur a finales del siglo XX. Y continúa este autor: «rather than being an inheritor of the tradition of the so-called ‘national security’ legislation that has so often been used to justify the abrogation of the rule of law and abuses of human rights, a principled approach to armed conflict and to the responsibility of State actors —if accompanied by sufficient attention to issues relating to the over breath of the definition— would serve to *increase the legitimacy of the Comprehensive Convention*, and might eventually intensify the light that International Law casts into places that some might prefer be left in the dark». BROOMHALL, *op. cit.*, p. 440 [el énfasis es nuestro].

<sup>2123</sup> DIÁZ BARRADO, *op. cit.*, p. 57.

*absolute separation between IHL and international counter-terrorism law»<sup>2124</sup>.*

### **6.3 EL ESTABLECIMIENTO DE UNA JURISDICCIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE TERRORISMO**

«There is no flag large enough to cover the shame of killing innocent people for a purpose which is unattainable»<sup>2125</sup>.

Al inicio de este capítulo manteníamos que llegar a un acuerdo sobre la definición de terrorismo en Derecho internacional reportaría beneficios importantes, en ellos: una mejora en la protección de valores e intereses fundamentales para la comunidad internacional (como son los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia), una mayor armonización de los tipos penales nacionales, una merma significativa de las posibilidades de abuso a nivel interno e internacional y un incremento de la seguridad jurídica, que a su vez despolitizaría y legitimaría la acción internacional antiterrorista, redundando en una mayor eficacia de la misma. Pero no solo eso: alcanzar un consenso sobre la definición del terrorismo posibilitaría la criminalización de esta conducta en el ámbito internacional y la sujeción de este crimen, como tal, a la jurisdicción de un tribunal penal internacional. Esta cuestión ha sido extensamente debatida por la doctrina, especialmente a raíz del establecimiento de la CPI<sup>2126</sup>. Precisamente, no hemos querido concluir este trabajo sin enunciar algunas de las propuestas que más han resonado en los últimos años en torno a la posibilidad de someter el terrorismo a una jurisdicción internacional, esto es: la inclusión de los crímenes de terrorismo en el Estatuto de la CPI —como tipo penal autónomo o como

---

<sup>2124</sup> BROOMHALL, *op. cit.*, pp. 433-434 [el énfasis es nuestro].

<sup>2125</sup> ZINN, H.

<sup>2126</sup> Véanse, por ejemplo: SILVERMAN, C. «An appeal to the United Nations: terrorism must come within the jurisdiction of an International Criminal Court» (1998) 4 *New England International & Comparative Law Annual* 25-52; SAILER, T. M. «The International Criminal Court: an argument to extend its jurisdiction to terrorism and a dismissal of US objections» (1999) 13 *Temple International & Comparative Law Journal* 311-346; MARTÍNEZ, L. «Prosecuting terrorists at the International Criminal Court: possibilities and problems» (2002) 34 (1) *Rutgers Law Journal* 1-62; VERDOODT, K. «A role for the International Criminal Court in the fight against terrorism?» (2002) 46 *Working Paper Institute for International Law, K. U. Leuven*; STEPHENS, T. «International criminal law and the response to international terrorism» (2004) 27 *University of New South Wales Law Journal* 454-481; BOU FRANCH y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *op. cit.*; HARE, A. «A new forum for the prosecution of terrorists: exploring the possibility of the addition of terrorism to the Rome Statute's jurisdiction» (2010) 8 *Loyola University Chicago International Law Review* 95-104; VACAS FERNÁNDEZ, *op. cit.* En contraposición: RUBIN, A. P. «Legal response to terror: an International Criminal Court» (2002) 43 *Harvard International Law Journal* 65-70.

subtipo de los crímenes contra la humanidad—, la propuesta rumano-española de establecer un Tribunal Internacional contra el Terrorismo (TIT), o el establecimiento de un tribunal *ad hoc* para juzgar a los combatientes del EIIL.

### 6.3.1 *La inclusión del terrorismo en el Estatuto de Roma*

Como vimos en el capítulo 2, la inclusión de los «crímenes de terrorismo» en el Estatuto de la CPI fue debatida y rechazada durante la Conferencia de Plenipotenciarios de Roma de 1998, por los motivos ya examinados<sup>2127</sup>. Once años después, una nueva iniciativa de los Países Bajos de incluir el terrorismo entre los crímenes de la competencia de la CPI fracasó en el contexto de la preparación de la Conferencia de Revisión del Estatuto celebrada en Kampala. Esto no significa que los crímenes de terrorismo no puedan ser incluidos en el Estatuto si se logra el consenso requerido durante futuras sesiones de la Asamblea de Estados parte<sup>2128</sup>. Al respecto, nótese que la propia Conferencia de Plenipotenciarios en Roma lamentó no haber podido alcanzar un acuerdo sobre una definición generalmente aceptada de terrorismo <sup>2129</sup>, y recomendó expresamente que se reexaminara la cuestión en futuras revisiones del Estatuto<sup>2130</sup>.

En principio, los crímenes de terrorismo podrían ser incorporados al Estatuto de Roma como subtipo de los crímenes contra la humanidad o como tipo penal autónomo. Incluir el terrorismo como uno de los *actos inhumanos* constitutivos de crímenes contra la humanidad requeriría modificar los dos primeros párrafos del artículo 7. El primero contiene la lista de actos específicos prohibidos y los elementos contextuales, mientras que el segundo describe con

---

<sup>2127</sup> Véase: Capítulo 2, Epígrafe 2.2, Apartado 2.2.3: El terrorismo en el proyecto de Estatuto de Roma de 1998.

<sup>2128</sup> En este punto, resulta interesante la sugerencia de HARE: «In the end, the addition of terrorism to the Rome Statute will lie in the hands of the U.N. The crime cannot be added to the Rome Statute without an internationally agreed upon definition. The ICC can speed up the process of adding terrorism to the Rome Statute by appointing a special working group now, rather than after a definition is established. (...) the ICC members should (...) follow the path used to include crimes of aggression. Once the U.N. develops a definition, a special working group can be commissioned. However, the former option would likely encourage the U.N. to develop a definition with greater celerity. By following the technique used to include crimes of aggression in the Rome Statute, member states can certainly have terrorism included in the future». HARE, *op. cit.*, p. 99.

<sup>2129</sup> Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, «Resolución E anexa al Acta Final» (18 de julio de 1998) Doc. A/CONF.183/10.

<sup>2130</sup> *Ibid.* ESCRIBANO-ÚBEDA PORTUGUÉS, J. *El terrorismo ante el Derecho internacional público* (Liber Factory: Madrid, 2008) p. 53.

más detalle algunos de los actos relacionados. Así pues, el artículo 7.1 podría introducir un nuevo subpárrafo l), al que se desplazarían los «otros actos inhumanos de carácter similar», actualmente contenidos en el subpárrafo k), e introducir los «actos de terrorismo» en éste; mientras que el artículo 7.2 podría introducir un nuevo subpárrafo j) que describiera cómo interpretar el término «terrorismo» en el contexto del Estatuto<sup>2131</sup>.

Los «crímenes de terrorismo» también podrían incorporarse al Estatuto como un tipo penal autónomo. En este caso, además de modificarse el artículo 5.1, que consagra los crímenes de la competencia de la CPI<sup>2132</sup>, debería crearse un nuevo precepto, el artículo 8 ter, relativo a los «crímenes de terrorismo». Al igual que los artículos que regulan los crímenes contra la humanidad y de guerra, en un primer párrafo, la disposición podría establecer un umbral de gravedad para que los actos de terrorismo sean constitutivos de crímenes de terrorismo en el sentido del artículo 8 ter<sup>2133</sup>; mientras que un segundo párrafo podría contener un listado cerrado de actos específicos, que incluyera, aunque no necesariamente estuviera limitado a, las ofensas reguladas en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. De considerarse necesario, un tercer párrafo podría explicar en más detalle el significado de estos términos en el ámbito del Estatuto.

Nos parece acertado concluir este apartado con las palabras de Hare: «The ICC should be allowed to prosecute terrorists because the state with jurisdiction over the criminal is oftentimes unable or unwilling to do so. The ICC is a Court of last resort. It has jurisdiction only when a State is unwilling or unable to investigate or prosecute the crime. *Therefore, the ICC can ensure that serious*

---

<sup>2131</sup> BOU FRANCH y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ proponer utilizar la definición de terrorismo contenida en la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, de forma que la redacción del nuevo subpárrafo quedaría así «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». BOU FRANCH y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *op. cit.*, p. 117. Otra candidata ampliamente aceptada es la definición contenida en el artículo 2.1 b) del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999.

<sup>2132</sup> Introduciéndose un nuevo subpárrafo e), de forma que la redacción quedara del siguiente modo: «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; e) Los crímenes de terrorismo».

<sup>2133</sup> Por ejemplo: «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».

*crimes, such as terrorism, do not go unpunished*»<sup>2134</sup>.

### 6.3.2 La creación de un Tribunal Internacional contra el Terrorismo

El 9 de febrero de 2015, en el curso de una reunión del Consejo de la UE en que se abordó la amenaza representada por «los recientes atentados perpetrados por personas y grupos terroristas en Europa, Oriente Medio, África y Asia»<sup>2135</sup>, éste instó a todos los países a que adoptaran las medidas necesarias para garantizar la rápida aplicación de las resoluciones 2170 (2014) y 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, garantizando el respecto pleno a los derechos humanos y el Estado de Derecho»<sup>2136</sup>. En respuesta a este llamamiento, el Ministro de Relaciones Exteriores de Rumanía, Bogdan Aurescu, invitó a reflexionar sobre el establecimiento de una jurisdicción internacional en materia de terrorismo<sup>2137</sup>. Poco después, el gobierno de España respaldaba la iniciativa<sup>2138</sup>. Hasta la fecha, ambos países continúan trabajando conjuntamente para perfilar los elementos esenciales de la propuesta y promocionarla a nivel diplomático y académico<sup>2139</sup>.

La idea de establecer una jurisdicción internacional en materia de terrorismo tiene *larga data*. Ya en 1926, sobre la base de una propuesta formulada por el internacionalista Vespasiano Pella, el gobierno de Rumanía instó a la Sociedad de Naciones a considerar «la elaboración de un convenio que

---

<sup>2134</sup> HARE, *op. cit.*, p. 100.

<sup>2135</sup> Consejo de la Unión Europea, «Conclusiones del Consejo sobre lucha anti-terrorista» (9 de febrero de 2015), disponible en: [www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/02/09/council-conclusions-counter-terrorism/](http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/02/09/council-conclusions-counter-terrorism/).

<sup>2136</sup> *Ibíd.*

<sup>2137</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de Rumanía, «MFA officially initiates consultations on Romania's initiative to create an International Court to combat terrorism» (16 de abril de 2015), disponible en: [www.mae.ro/en/node/31628](http://www.mae.ro/en/node/31628).

<sup>2138</sup> «Margallo espera que prospere la Corte Penal Internacional sobre terrorismo al contar con 'respaldo suficiente'» *Europa Press* (13 de mayo de 2015), disponible en: [www.europapress.es/nacional/noticia-margallo-espere-prospere-corte-penal-internacional-terrorismo-contar-respaldo-suficiente-20150513133119.html](http://www.europapress.es/nacional/noticia-margallo-espere-prospere-corte-penal-internacional-terrorismo-contar-respaldo-suficiente-20150513133119.html).

<sup>2139</sup> AURESCU, B. y GÂLEA, I. «Establishing an International Court against Terrorism» (2015) 1 *Revista de Drept Constitutional* 106-117, p. 108; AURESCU, B. «Towards an International Court against Terrorism?» (16 de febrero de 2017), disponible en: [www.mae.ro/sites/default/files/file/anul\\_2017/2017.02.16\\_keynote\\_intervention\\_bogdan\\_aurescu.pdf](http://www.mae.ro/sites/default/files/file/anul_2017/2017.02.16_keynote_intervention_bogdan_aurescu.pdf). Según explica SÁNCHEZ FRÍAS, la propuesta: «se encuentra en una fase promocional destinada a generar un 'brainstorming' que enriquezca resultado final». SÁNCHEZ FRÍAS, A. «La propuesta de un Tribunal Internacional contra el Terrorismo: retos jurídicos y políticos» (2018) 103 *Revista de Derecho Político de la UNED* 407-438, p. 410. El proceso de investigación jurídica y redacción también está recibiendo un importante apoyo de expertos de los Países Bajos.

posibilitara la represión universal del terrorismo»<sup>2140</sup>. Sin embargo, en aquel momento, la iniciativa no contó con el beneplácito de la comunidad internacional<sup>2141</sup>. Hubo que esperar casi una década, según vimos en el capítulo 2, para que la comunidad internacional se decidiera a actuar<sup>2142</sup>. En diciembre de 1934, consecuencia de la presión política ejercida por el Estado francés tras el atentado de Marsella de 9 de octubre de 1934 —que se cobró las vidas del Ministro de Asuntos Exteriores de este país y del Rey de Yugoslavia—, la Sociedad de Naciones estableció un *Comité de expertos para la represión internacional del terrorismo*, al que se encomendó la tarea de elaborar un tratado que «asegurase la represión de conspiraciones o crímenes cometidos con un propósito político o terrorista»<sup>2143</sup>. Fruto de los trabajos realizados por este Comité, el 16 de noviembre de 1937, se aprobaron, en el seno de la Conferencia intergubernamental para la prevención y la represión del terrorismo convocada por el Consejo de la Sociedad de Naciones, dos instrumentos: la Convención para la prevención y represión del terrorismo, y la Convención para la creación de un tribunal penal internacional<sup>2144</sup> —la primera se ocupa de los delitos de terrorismo internacional y la segunda crea un tribunal para castigar estos delitos. Sin embargo, por los motivos ya analizados, estas convenciones nunca llegaron a entrar en vigor.

Al contrario que estas dos convenciones y la propia organización en cuyo seno se gestaron, la amenaza terrorista ha logrado perdurar hasta nuestros días y evolucionar para adaptarse a las transformaciones del mundo globalizado que pretende destruir. En este contexto, quienes hoy se encargan de resucitar la loable iniciativa de establecer un Tribunal Internacional contra el Terrorismo (TIT) buscan reparar el déficit de legitimidad que han creado las medidas adoptadas a raíz de la «guerra contra el terror» y fortalecer el respeto a los

---

<sup>2140</sup> FLOROIU, M. y TUDOR, F. «Considerations regarding the International Court against Terrorism» (2017) VII (2) *Law Review* 61-65, p. 61.

<sup>2141</sup> SAUL, *Defning terrorism...*, *op. cit.* p. 169.

<sup>2142</sup> Véase: Capítulo 2, Epígrafe 2.2, Apartado 2.2.1: Intentos de regulación jurídica del terrorismo en el período de entreguerras: la Sociedad de Naciones.

<sup>2143</sup> Sociedad de Naciones, Committee of Experts for the International Repression of Terrorism (10 de abril de 1935) Doc. CRT 1.

<sup>2144</sup> La *Convención para la prevención y la represión del terrorismo* fue firmada por 24 Estados, entre ellos España, y ratificada solamente por India; la *Convención para la creación de un Tribunal Penal Internacional* fue firmada por 13 Estados y no llegó a ser ratificada por ninguno. Como señala RAMÓN CHORNET «la división entre uno y otro convenio fue el producto de una división ‘política’ para tratar de evitar que el rechazo por parte de algunos Estados a la cesión de soberanía que suponía la existencia de una Corte Penal Internacional, no fuera un obstáculo para impedir una adhesión mayoritaria a la primera, la dirigida a la condena del terrorismo internacional». RAMÓN CHORNET, C. *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho internacional* (Tirant Lo Blanch: Valencia, 1993) p. 51.



derechos humanos y el Estado de Derecho<sup>2145</sup>. En esta línea, el objetivo de la iniciativa conjunta rumano-española sería acabar con la impunidad de aquellos individuos que financian, planifican o cometen actos de terrorismo. La jurisdicción del TIT sería, al igual que la jurisdicción de la CPI, *complementaria* a las jurisdicciones nacionales y, además, a la de la propia Corte —en aquellos supuestos en que los actos de terrorismo puedan constituir crímenes internacionales de la competencia de ésta<sup>2146</sup>. Se concebiría, por tanto «como un tribunal encargado de juzgar dichos crímenes cuando los Estados no quieran o no puedan» —‘unable or unwilling’, términos amplios e indefinidos bien conocidos ya en la teoría y en la práctica forense del Derecho internacional, tanto histórico como contemporáneo— proceder a su enjuiciamiento»<sup>2147</sup>.

Dada la ausencia de una definición comúnmente aceptada de terrorismo en Derecho internacional, la delimitación de la competencia del TIT *ratione materiae*, representa, sin duda, uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta su establecimiento. Los promotores del TIT optan por una solución que está en sintonía con la propuesta que avanzábamos en el epígrafe anterior, esto es: restringir la jurisdicción del tribunal a los actos cometidos en tiempo de

---

<sup>2145</sup> SÁNCHEZ FRÍAS, *op. cit.*, p. 410; AURESCU y GÂLEA, *op. cit.*, p. 117. Véase también: PANTALEO, L. y RIBBELINK, O. «The establishment of a Special Court against Terrorism» (7 de enero de 2016) EJIL: Talk! (Blog of the European Journal of International Law), disponible en: [www.ejiltalk.org/the-establishment-of-a-special-court-against-terrorism/](http://www.ejiltalk.org/the-establishment-of-a-special-court-against-terrorism/).

<sup>2146</sup> AURESCU y GÂLEA, *op. cit.*, p. 115.

<sup>2147</sup> SALINAS DE FRÍAS, *op. cit.*, pp. 244-245. Según dispone el artículo 17.1 a) del Estatuto de Roma, la Corte resolverá la inadmisibilidad de un asunto cuando: «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». Estatuto de Roma, *op. cit.*, artículo 17.1 a). Tal y como sintetiza SÁNCHEZ FRÍAS, un régimen basado en la complementariedad reporta tres ventajas fundamentales: «La primera de ellas es el respeto a la soberanía de los Estados en relación con el ejercicio del *ius puniendi*. Este *horizontal non-hierarchical order* facilita que un mayor número de Estados se adhiera a una jurisdicción internacional de esta magnitud. En segundo lugar, una estrecha relación entre la jurisdicción internacional y las jurisdicciones nacionales contribuye a evitar la impunidad de quienes cometen los crímenes más graves contra la comunidad internacional. Por último, se encuentra el interés práctico de reservar los limitados recursos de una jurisdicción internacional para los casos más graves confiando en que las jurisdicciones nacionales puedan hacerse cargo del resto de casos con más eficacia dada su cercanía a las pruebas y el mejor conocimiento del contexto en que se cometieron». SÁNCHEZ FRÍAS, *op. cit.*, p. 428. En el mismo sentido: TRAHAN, J. «Is complementarity the right approach for the International Criminal Court's crime of aggression? Considering the problem of overzealous national court prosecutions» (2012) 45 *Cornell International Law Journal* 569-602, p. 578.

paz<sup>2148</sup> .

Según los promotores de la iniciativa, el TIT debería establecerse, preferiblemente, a través de la firma de un tratado internacional, negociado en el marco de una conferencia de plenipotenciarios celebrada bajo los auspicios de la Asamblea General<sup>2149</sup>. Ciertamente, esta vía conferiría al nuevo tribunal «una base legal fuerte y coherente, con apoyo y compromiso internacional en todo el mundo»<sup>2150</sup>. Sin embargo, la experiencia del establecimiento de la CPI nos muestra que la creación de un tribunal de estas características es una labor compleja que puede llegar a dilatarse durante años. Y sin embargo, tal y como advierten Aureescu y Gâlea: «Terrorism has grown so much more significantly and developed so much more rapidly that a *quick reaction* on the part of the whole international community is needed in order to prevent its spreading and protect the life and physical integrity of the individual human being and give meaning to the human right from fear»<sup>2151</sup>.

Otra alternativa para la puesta en funcionamiento del TIT, que teóricamente ofrecería más rapidez, sería que el Consejo de Seguridad estableciera el tribunal haciendo uso de los poderes que le confiere el Capítulo

---

<sup>2148</sup> PANTALEO y RIBBELINK, *op. cit.* Cabe recordar que, al respecto, que los actos de terrorismo cometidos en el curso de un conflicto armado, internacional o no internacional, que constituyan crímenes de guerra podrán, en todo caso, ser perseguidos como tales ante los tribunales nacionales y, cuando proceda, ante la CPI. En relación a la competencia *ratione personae*, tal y como sucede en otras jurisdicciones penales internacionales, la responsabilidad penal tendría carácter individual y comprendería a los perpetradores que hubieran cumplido los 18 años en el momento de la comisión del crimen, sin distinción alguna basada en su cargo oficial (político, militar o de cualquier otra índole). La competencia *ratione temporis* integra dos aspectos: la duración del mandato del tribunal, temporal o permanente, y su competencia, prospectiva o retroactiva. Una y otra cuestión vendrán determinadas, como veremos más abajo, por el mecanismo por el que se establezca el tribunal. En cuanto a la competencia *ratione loci*, atendido el carácter global y transfronterizo del terrorismo, lo más apropiado sería establecer un tribunal con aspiraciones de jurisdicción universal. Finalmente, siguiendo el modelo de la CPI, el ejercicio de competencia del TIT podría activarse por remisión de un Estado, a *motu proprio* por el Fiscal o por remisión del Consejo de Seguridad. AURESCU y GÂLEA, *op. cit.*, p. 116.

<sup>2149</sup> AURESCU y GÂLEA, *op. cit.*, p. 114; AURESCU, *op. cit.*, p. 7.

<sup>2150</sup> *Ibid.* Esta alternativa es, además, «la más acorde con el principio clásico de la soberanía estatal, que recoge la norma según la cual es prerrogativa del estado decidir a qué normas de derecho internacional o a qué tratados quedará sujeto según el consentimiento que para ello exprese». VAN GINKEL, B. «How to repair the legitimacy deficit in the war in terror: a special court for dealing with international terrorism?» en De Zwaan, J., Bakker, E. y Van Der Meer, S. (Eds.) *Challenges in a changing world* (TMC Asser Press: La Haya, 2009) 145-262, pp. 153-154.

<sup>2151</sup> AURESCU y GÂLEA, *op. cit.*, p. 114 [el énfasis es nuestro].

VII de la Carta <sup>2152</sup>, como ya hizo en el caso de los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda<sup>2153</sup>. Ahora bien, si lo que se pretende es el respaldo de un gran consenso de la comunidad internacional, esta vía no parece la más adecuada, «dado el carácter eminentemente restringido del órgano que lo crearía y de la necesidad de que este ejerciera de nuevo una competencia cuasi legislativa, con las críticas que ello ha supuesto ya en relación a otras actuaciones de tipo normativo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas» <sup>2154</sup>. En vista de ello, los promotores del TIT se decantan por una fórmula híbrida, que pasa por crear el tribunal a través de una resolución del Consejo para un período limitado de diez años, durante los cuales los Estados se comprometerían suscribir un tratado internacional al respecto<sup>2155</sup>. En cualquier caso, la arquitectura institucional y el funcionamiento del TIT deberán garantizar los derechos y garantías procesales propias de un Estado de Derecho<sup>2156</sup>.

---

<sup>2152</sup> Los artículos 39 y 41 de la Carta autorizan al Consejo a tomar medidas que no impliquen el uso de la fuerza para restablecer la paz y seguridad internacionales en los casos en que ya haya determinado una amenaza o quebranta miento de ésta. Esta cuestión no debería plantear problema alguno en el caso del terrorismo. SÁNCHEZ FRÍAS, *op. cit.* p. 430. En efecto, como mantiene VAN GINKEL, «con esta opción se evitaría el lento proceso de negociaciones por los estados interesados. Después de todo, con esta opción solo 9 de los 15 miembros del Consejo de Seguridad tendrán que emitir un voto concurrente para adoptar la resolución». VAN GINKEL, *op. cit.*, p. 156.

<sup>2153</sup> Cabe notar, no obstante, que a diferencia del TPIY y el TPIR, el TIT no se ocuparía de situaciones bien delimitadas temporal y especialmente, sino de la amenaza general del terrorismo a nivel global. AURESCU y GÁLEA, *op. cit.*, p. 115.

<sup>2154</sup> SALINAS DE FRÍAS, *op. cit.*, p. 246. Existen, por lo demás, importantes consecuencias jurídicas que se derivaría de optar por una u otra opción. En primer lugar, una resolución del Consejo de Seguridad sería vinculante para todos los Estados miembros, mientras que un tratado únicamente obligaría a aquellos parte en el mismo. Esta circunstancia determinaría qué Estados quedarían obligados a cooperar activamente con el TIT y sobre qué personas podría ejercer su jurisdicción. En segundo lugar, la elección de la base jurídica tendría consecuencias en las cuestiones relativas a la inmunidad de las personas acusadas de terrorismo, particularmente en relación a los jefes de Estado o de gobierno. Por último, la base jurídica afectaría la jurisdicción *ratione temporis* del TIT: posiblemente, un tribunal establecido por un tratado internacional solo tendrá jurisdicción prospectiva o *pro futuro*, mientras que una resolución del Consejo podría, en principio, conferirle jurisdicción retroactiva. PANTALEO y RIBBELINK, *op. cit.* En el mismo sentido: GOLDSTONE, R. J. y SIMPSON, J. «Evaluating the role of the International Criminal Court as a legal response to terrorism» (2009) 16 *Harvard Human Rights Journal* 13-26, p. 20.

<sup>2155</sup> SALINAS DE FRÍAS, *op. cit.*, p. 246; SÁNCHEZ FRÍAS, *op. cit.* p. 431. Véase también: DE LA RASILLA, I., «An international terrorism court *in nuce* in the age of international adjudication» (2017) 1 *Asian Yearbook of Human Rights and Humanitarian Law* 76-108.

<sup>2156</sup> Como explican los promotores de la iniciativa: «ello requiere que se disponga de un número mínimo de jueces que representen las diferentes culturas jurídicas de todo el mundo, Salas de apelación ante las que se puedan revisar debidamente las decisiones y una Oficina del Fiscal. Los principios generales del derecho derivados de las leyes nacionales se tendrán en cuenta a la hora de definir los mecanismos procesales del tribunal». En última instancia, el diseño final del tribunal dependerá del presupuesto disponible para su creación. AURESCU y GÁLEA, *op. cit.*, pp. 116-177.

La tormenta jurídica y política a la que se enfrenta la iniciativa hace difícil que pueda llegar a buen puerto, pese a lo cual, como apunta Sánchez Frías, no deja de merecer la valoración positiva de recurrir «a los medios legales para combatir un fenómeno que, por desgracia, está ocasionando un fuerte déficit de legitimidad en la acción internacional por la extensión del uso de la fuerza armada y la disminución del peso de la libertad en su sempiterna búsqueda de equilibrio con la seguridad»<sup>2157</sup>.

### 6.3.3 *El establecimiento un tribunal ad hoc para juzgar a los combatientes del EIIL*

Consecuencia de la aparente inadecuación de la CPI para llevar ante la justicia al EIIL y a otros actores del conflicto armado sirio, se ha suscitado cierto interés por establecer un tribunal *ad hoc* en el noreste de Siria o en Irak donde enjuiciar estos crímenes<sup>2158</sup>. Como mencionábamos en la introducción de esta tesis, miles de combatientes extranjeros del EIIL permanecen presos en las cárceles de la Administración Autónoma del Norte y Este de Siria (AANES), brazo político de las fuerzas kurdoárabes que controlan la zona. Según las cifras oficiales que baraja la AANES, en sus cárceles retiene a unos 2.000 muyahidines occidentales, muchos de los cuales tienen nacionalidades de países europeos, y en sus campos a 4.000 mujeres del EIIL junto con 8.000 menores<sup>2159</sup>. A ellos hay que sumar otros 70.000 presos, la mitad sirios, y la otra, iraquíes<sup>2160</sup>. Hasta la fecha, los países europeos se han mostrado reacios a repatriar a los combatientes extranjeros.

En su resolución 2379 (2017), el Consejo identificó a los tribunales nacionales iraquíes como el foro principal para procesar a los combatientes del EIIL «en procedimientos imparciales e independientes»<sup>2161</sup>. En efecto, miles de

---

<sup>2157</sup> SÁNCHEZ FRÍAS, *op. cit.* p. 436. En el mismo sentido: SALINAS DE FRÍAS, *op. cit.*, p. 247.

<sup>2158</sup> El establecimiento de un tribunal *ad hoc* permitiría a la comunidad internacional eludir varios de los obstáculos a los que se enfrentan la CPI o los procedimientos de justicia interior de cada Estado. Sin embargo, «cualquier tribunal de este tipo también tendría que hacer frente a importantes problemas logísticos, desafíos jurídicos y de seguridad». ROJAVA Information Center, «Llevar a ISIS ante la justicia: hacia un tribunal internacional en el noreste de Siria» (2019), disponible en: [www.rojavaazadimadrid.org/wp-content/uploads/2019/08/Llevar-a-ISIS-ante-la-Justicia-Centro-de-Informacion-de-Rojava-Julio-2019.pdf](http://www.rojavaazadimadrid.org/wp-content/uploads/2019/08/Llevar-a-ISIS-ante-la-Justicia-Centro-de-Informacion-de-Rojava-Julio-2019.pdf), pp. 33 y ss.

<sup>2159</sup> SANCHA, N. «Los kurdos plantean juzgar en Siria a los presos extranjeros del ISIS» *El País* (7 de febrero de 2020), disponible en: [www.elpais.com/internacional/2020/02/06/actualidad/1581007743\\_991586.html](http://www.elpais.com/internacional/2020/02/06/actualidad/1581007743_991586.html).

<sup>2160</sup> *Ibíd.*

<sup>2161</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales» (21 de septiembre de 2017) Doc. S/Res/2379(2017), párr. 5.

personas han sido juzgadas y sentenciadas en Irak por su vinculación con el EIIL<sup>2162</sup> y el Presidente Barham Saleh se mostró favorable a enjuiciar en su país a los combatientes extranjeros custodiados por el AANES<sup>2163</sup>. En enero de 2020, tras auditar 794 procedimientos penales celebrados contra personas vinculadas al EIIL en las provincias de Anbar, Bagdad, Basora, Dhi-Qar, Dohuk, Erbil, Kirkuk, Ninewa y Wassit entre mayo de 2018 y octubre de 2019, la Oficina de Derechos Humanos de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Irak (UNAMI por sus siglas en inglés), conjuntamente con la Oficina del ACNUDH, publicó un Informe titulado «*Human rights in the administration of justice in Iraq: trials under the anti-terrorism laws and implications for justice, accountability and social cohesion in the aftermath of ISIL*»<sup>2164</sup>. En general, los expertos de la UNAMI observaron que los procedimientos supervisados transcurrieron de forma eficiente, estructurada y ordenada<sup>2165</sup>. No obstante, las conclusiones también muestran seria preocupación ante las vulneraciones de los estándares básicos de un juicio justo detectadas en los procesos contra presuntos miembros del EIIL<sup>2166</sup>, principalmente: violaciones de las garantías procesales a un juicio imparcial relativas a la igualdad ante los tribunales y a la celebración de audiencias —en particular como resultado de una representación jurídica ineficaz, falta de tiempo e instalaciones adecuadas, o posibilidades limitadas de impugnar las pruebas de la acusación— que colocaron a los acusados en grave situación de desventaja; excesiva dependencia de las confesiones, con frecuentes denuncias de tortura o malos tratos que no fueron abordadas adecuadamente; enjuiciamientos centrados en la *asociación* o la *pertenencia* a una organización terrorista, sin establecer suficiente distinción entre quienes participaron en la violencia y quienes se incorporaron al EIIL para sobrevivir y/o mediante coacción; pena de muerte obligatoria para una amplia

---

<sup>2162</sup> Entre enero de 2018 y octubre de 2019, el poder judicial iraquí tramitó más de 20.000 casos relacionados con el terrorismo, y en enero de 2020 había miles de casos pendientes. En este sentido: Naciones Unidas, Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Irak, ACNUDH, «Human rights in the administration of justice in Iraq: Trials under the anti-terrorism laws and implications for justice, accountability and social cohesion in the aftermath of ISIL» (Bagdad, enero de 2020), disponible en: [www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI\\_Report\\_HRAdministrationJustice\\_Iraq\\_28January2020.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI_Report_HRAdministrationJustice_Iraq_28January2020.pdf), p. iv.

<sup>2163</sup> «El presidente iraquí quiere juzgar en su país a los yihadistas extranjeros» *Agencia EFE* (25 de febrero de 2019), disponible en: [www.efe.com/efe/espana/mundo/el-presidente-iraqui-quiere-juzgar-en-su-pais-a-los-yihadistas-extranjeros/10001-3908307](http://www.efe.com/efe/espana/mundo/el-presidente-iraqui-quiere-juzgar-en-su-pais-a-los-yihadistas-extranjeros/10001-3908307).

<sup>2164</sup> Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Irak, ACNUDH, «Human rights in the administration...», *op. cit.*, p. 1.

<sup>2165</sup> *Ibíd.*, p. iv.

<sup>2166</sup> *Ibíd.*, pp. iv-v; EFE, «La ONU detecta irregularidades en los juicios celebrados en Irak contra supuestos miembros de Estado Islámico» *Europa Press* (28 de enero de 2020), disponible en: [www.europapress.es/internacional/noticia-onu-detecta-irregularidades-juicios-celebrados-irak-contrasupuestos-miembros-estado-islamico-20200128143003.html](http://www.europapress.es/internacional/noticia-onu-detecta-irregularidades-juicios-celebrados-irak-contrasupuestos-miembros-estado-islamico-20200128143003.html).

gama de actos que no alcanzan el umbral de ‘delitos más graves’<sup>2167</sup>; y restricciones a la publicidad de las audiencias y falta de asistencia a las víctimas. En el mismo sentido, Human Rights Watch ha denunciado que los juicios antiterroristas a menudo se basan en pruebas circunstanciales y confesiones obtenidas mediante torturas, y que las voces de las víctimas, en particular las de las comunidades yazidíes, han sido ignoradas sistemáticamente<sup>2168</sup>. Cabe notar, además, que los crímenes internacionales no están codificados como tales en la legislación iraquí<sup>2169</sup>. Por tanto, los tribunales iraquíes no tienen competencia para investigar el genocidio, los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra ocurridos durante el conflicto. A su vez, la constitución iraquí de 2005 prohíbe la creación de tribunales especiales y excepcionales, imposibilitando se establezca un tribunal híbrido internacional-iraquí para enjuiciar los crímenes del EIIL<sup>2170</sup>.

La falta de voluntad internacional por la repatriación de los combatientes extranjeros, los obstáculos para procesar a los miembros del EIIL ante la CPI y las denuncias a los estándares de justicia penal de Irak han motivado un llamamiento al establecimiento de un tribunal internacional *ad hoc* en el noreste de Siria<sup>2171</sup>. La experiencia de los Tribunales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y La Haya contiene muchas lecciones valiosas que podrían aprovecharse en el establecimiento de este tribunal.

---

<sup>2167</sup> Cabe notar, al respecto, que actualmente hay más de 100 ciudadanos extranjeros en el orredor de la muerte de este país, inclusive ciudadanos franceses y alemanes. Human Rights Watch, «Iraq: French citizens allege torture. Coercion» (31 de marzo de 2019), disponible en: [www.hrw.org/news/2019/05/31/iraq-french-citizens-allege-torture-coercion](http://www.hrw.org/news/2019/05/31/iraq-french-citizens-allege-torture-coercion).

<sup>2168</sup> Human Rights Watch, «Bringing ISIS to justice: running out of time?» (5 de febrero de 2019), disponible en: [www.hrw.org/news/2019/02/05/bringing-isis-justice-running-out-time](http://www.hrw.org/news/2019/02/05/bringing-isis-justice-running-out-time); *Id.*, «Iraq’s ISIS trials don’t deliver justice – Including for children» (31 de enero de 2020), disponible en: [www.hrw.org/news/2020/01/31/iraqs-isis-trials-dont-deliver-justice-including-children](http://www.hrw.org/news/2020/01/31/iraqs-isis-trials-dont-deliver-justice-including-children).

<sup>2169</sup> Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Irak, ACNUDH, «Human rights in the administration...», *op. cit.*, p. 6.

<sup>2170</sup> ROJAVA Information Center, *op. cit.*, p. 37.

<sup>2171</sup> El primer llamamiento oficial de la AANES para un tribunal internacional en la región se emitió el 25 de marzo de 2019, tras la victoria militar sobre el califato del EIIL. El portavoz de la AANES, Loqman Ahmi, exigió la creación de un tribunal internacional *ad hoc* en el noreste de Siria, que posibilite que los delitos puedan ser enjuiciados en la región donde se cometieron, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos. Ahmi destacó la necesidad de que los Estados de origen de los combatientes extranjeros del EIIL lideren este proceso, mientras que la líder política kurda Fawza Yusuf subrayó la necesidad de apoyo de la ONU, la CPI y la sociedad civil internacional. «Autonomous Administration calls for an ‘International Court’» *ANF News* (25 de marzo de 2019), disponible en: [www.anfenglishmobile.com/rojava-northern-syria/autonomous-administration-call-for-an-international-court-33859](http://www.anfenglishmobile.com/rojava-northern-syria/autonomous-administration-call-for-an-international-court-33859); «Foza Yusuf: ISIS is not only our problem», *ANF News* (13 de abril de 2019), disponible en: [www.anfenglishmobile.com/features/foza-yusif-isis-is-not-only-our-problem-34279](http://www.anfenglishmobile.com/features/foza-yusif-isis-is-not-only-our-problem-34279).

Algunas de las críticas recibidas por el TPIY y el TPIR en términos de opacidad, duración y acceso a la justicia podrían mitigarse si se establece el tribunal en el noreste de Siria. Además, la ubicación del tribunal en el noreste de Siria resolvería muchos problemas burocráticos por la proximidad de los testigos y pruebas, toda vez que posibilitaría la rendición de cuentas y la justicia en el ámbito local, redundando en una mayor legitimidad a los ojos de las comunidades afectadas. Con relación a esto último, Jean Flamme, abogado con experiencia frente al TPIR y la CPI, ha subrayado la importancia de que la justicia se haga visible, presente y evidente para las personas que han sufrido<sup>2172</sup>. Igual que el TPIY, el tribunal *ad hoc* debería restringir su competencia personal a los máximos responsables de los crímenes de Derecho internacional *stricto sensu*<sup>2173</sup>. En todo caso, establecer un tribunal en esta región también supone desafíos importantes relacionados con la ausencia de infraestructuras y la precaria situación de seguridad. A su vez, la creación del tribunal se enfrenta al bloqueo ruso de cualquier acción del Consejo de Seguridad encaminada a la investigación de los crímenes de guerra cometidos en Siria<sup>2174</sup>. Con todo, la propuesta no deja de merecer una valoración positiva. Parafraseando a la propia AANES: «Un mecanismo de justicia internacional *es un paso hacia la reconciliación*, proporcionando la materia prima necesaria para que se cierre un capítulo en la historia de la región, pero debe ir acompañado de programas más amplios de reconciliación y educación»<sup>2175</sup>.

---

<sup>2172</sup> FLAMME, J. *apud* ROJAVA Information Center, *op. cit.*, p. 35.

<sup>2173</sup> En este sentido, el tribunal podría funcionar en paralelo a los mecanismos de justicia penal nacionales, que se ocuparían de los ejecutores inferiores.

<sup>2174</sup> En este sentido, un mecanismo de justicia internacional en el nordeste de Siria no debería limitarse a los miembros del EIIL, sino procesar a todos los actores del conflicto armado sospechosos de crímenes internacionales.

<sup>2175</sup> ROJAVA Information Center, *op. cit.*, p. 34 [el énfasis es nuestro].





## • CONCLUSIONES •

«Critical to the fight against global terrorism is an ability to move beyond presuppositions and stereotypes in our attitudes and policies and to form partnerships that transcend an ‘us’ and ‘them’ view of the world»<sup>2176</sup>.

A lo largo de estas líneas hemos intentado evidenciar que los instrumentos de cooperación mundial en asuntos penales y la jurisdicción penal internacional podrían constituirse como valiosos recursos o activos dentro de la estrategia de la comunidad internacional de lucha contra el terrorismo, contribuyendo a prevenir y reprimir las actividades terroristas y a erradicar la impunidad, y garantizando al mismo tiempo el respeto a los derechos humanos y a las garantías arraigadas en el Estado de Derecho. Con esta finalidad, hemos auditado dos vías complementarias por las que los actos de terrorismo pueden entenderse como conductas delictivas perseguibles en el marco de un procedimiento reglado, posibilitando que los sospechosos sean llevados ante la justicia, esto es: la persecución de los actos de terrorismo ante los tribunales nacionales, como delitos definidos en los convenios sectoriales, y a través de la jurisdicción complementaria de la CPI, cuando éstos satisfagan los elementos constitutivos de los crímenes de la competencia de la Corte. Aunque el formato de nuestra investigación nos ha permitido adelantar algunas conclusiones a medida que hemos ido examinando los sucesivos capítulos, el fin de este apartado es presentar las más significativas. Son las siguientes:

1. Desde un punto de vista histórico, los ejemplos de terrorismo o, si se prefiere, de empleo del terror, se suceden a lo largo de la historia y en todos los ámbitos geográficos. Sin embargo, en los últimos años, el terrorismo de base yihadista-salafista ha evolucionado notablemente: el empleo de violencia extrema, el manejo experto de las TIC y de la propaganda, o la ocupación y el control de grandes extensiones de territorio y la explotación local como medio de financiación, son algunos de sus rasgos más representativos. Es incuestionable que estas nuevas manifestaciones terroristas representan un importante desafío para la paz y la seguridad internacionales que ningún gobierno ni organización puede derrotar por sí solo.

A pesar de la existencia de una pléthora de trabajo académico al respecto y más de ochenta años de diálogo intergubernamental, todavía no se ha logrado

---

<sup>2176</sup> ESPÓSITO, J. L. *Who speaks for Islam? What a billion Muslims really think* (Gallup Press: Princeton, NJ, 2008) p. 135.

alcanzar un consenso en torno a una definición ampliamente aceptada de terrorismo. Además de suponer un obstáculo considerable a la hora de articular una respuesta multilateral y coordinada contra esta amenaza, la indefinición del terrorismo hace que éste sea un campo especialmente vulnerable al abuso y los dobles raseros. El debate en torno a las causas subyacentes del extremismo violento que potencian la radicalización; la tendencia a la expansión, tanto legal como jurisprudencial, de los delitos de terrorismo, mediante la ampliación y la anticipación de la intervención penal; y empleo de la lucha contra el terrorismo como pretexto para alimentar el racismo, la islamofobia y la discriminación son tres factores que dificultan la conceptualización del terrorismo en el contexto actual.

**2.** Desde los albores del siglo XX, la comunidad internacional ha intentado adoptar una definición ampliamente aceptada de terrorismo en reiteradas ocasiones, sin que hasta la fecha se haya logrado el consenso necesario. Paralelamente, los diferentes órganos de las Naciones Unidas han producido un ingente número de resoluciones, decisiones y recomendaciones destinadas a prevenir y reprimir las actividades terroristas.

Hasta 2001, el tratamiento genérico de la cuestión del terrorismo quedó circunscrito, en gran medida, a los dominios de la Asamblea General. A raíz de los ataques terroristas del 11-S, el Consejo de Seguridad modificó el alcance y la naturaleza de sus decisiones, adoptando medidas vinculantes, cuasi-legislativas, contra el terrorismo en general, es decir, sin relación con incidentes específicos, e ilimitadas en el tiempo. En sus resoluciones más recientes, el Consejo de ha destacado la necesidad de consolidar y fortalecer la capacidad de los Estados para combatir eficazmente los nuevos desafíos planteados por el yihadismo global: extendiendo el régimen de sanciones contra Al-Qaeda al EIIL y al FAN; adoptando un nuevo paquete de medidas vinculantes para hacer frente a la amenaza que representan los combatientes terroristas extranjeros; y abordando los desafíos que plantean la utilización cada vez más frecuente de las TIC —en particular de Internet, con fines de radicalización y reclutamiento e incitación a cometer actos terroristas—, los vínculos entre el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, la trata de personas y la violencia sexual, o la explotación de los bienes culturales por grupos terroristas.

Aunque los avances experimentados no han sido suficientes para lograr la adopción del Proyecto de Convenio general, sí se da un entendimiento común compartido sobre algunos elementos constitutivos básicos de los «actos de

terrorismo» en Derecho internacional. El análisis de las tentativas de definición convencional y la práctica de los órganos de las Naciones Unidas referidas nos permite identificar, en primer lugar, un elemento material, objetivo o externo, esto es, la comisión de un *acto ilegal de violencia grave*; y, en segundo lugar, un elemento mental o cognitivo, que comprende una intencionalidad que podríamos denominar primaria o básica (*dolus generalis*) y una intención «específica» o «especial» (*dolus specialis*), que a su vez abarca un *elemento teleológico o volitivo inmediato* o instrumental, que consiste en crear terror o miedo extremo, y un *elemento teleológico o volitivo mediato*, que abarca los motivos u objetivos perseguidos con el acto: obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo. Esta motivación política es la quintaesencia que diferencia al terrorismo de otras formas o modalidades de violencia. En tercer lugar, el elemento internacional puede derivarse tanto de la concurrencia de un elemento *internacionalizador* — esto es, que, por el fin, los medios, el autor, la víctima o los efectos del acto terrorista traspase las fronteras de un Estado—, como del hecho de que el acto se dirija, en sí mismo, contra el propio orden internacional.

**3.** Aunque las respuestas militares al terrorismo pueden ser necesarias en circunstancias estrechamente definidas, por lo general, los actos de terrorismo son delitos que exigen una *respuesta de justicia penal* que abarque la investigación, el procesamiento y, cuando proceda, el castigo de los autores, garantizando el pleno respeto a los derechos humanos y las garantías arraigadas en el Estado de Derecho. A falta de un tribunal internacional con jurisdicción sobre los delitos de terrorismo, el deber de hacer comparecer a los sospechosos ante la justicia depende, casi enteramente, de los sistemas nacionales.

Ante la dificultad de lograr el consenso sobre una definición genérica de terrorismo, las Naciones Unidas y sus organismos especializados impulsaron una estrategia de aproximación convencional sectorial o fragmentaria. Entre 1963 y 2005, se formalizaron diecinueve convenios, convenciones y protocolos que señalan categorías concretas de actos violentos que toda la comunidad internacional condena, sean cuales fueren los motivos de sus autores, y que generalmente constituyen manifestaciones de terrorismo, y exigen a los Estados parte que tipifiquen dichas conductas como delitos, sometan a juicio o permitan la extradición de sus autores, y cooperen con otros Estados para asegurar el adecuado cumplimiento de estas obligaciones, cuyo incumplimiento dará lugar a la responsabilidad internacional del Estado infractor. Los instrumentos universales contra el terrorismo se basan en el principio *aut dedere aut*

*judicare*, en virtud del cual, siempre que un presunto delincuente se encuentre en el territorio de un Estado parte, éste quedará obligado, si no procede a su extradición, a someter sin demora el caso a las autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento. El objetivo primordial del régimen convencional es, por tanto, armonizar las leyes nacionales para crear una red ininterrumpida de medidas jurídicas preventivas, punitivas y de cooperación que puedan constituirse como el principal recurso o activo de la estrategia común de lucha contra el terrorismo.

Aunque es cierto que, en muchos casos, las conductas reguladas en los instrumentos sectoriales de lucha contra el terrorismo no alcanzan a capturar la gravedad de las más recientes amenazas planteadas por el yihadismo global, como mínimo, estos tratados permiten que un número considerable de Estados puedan ejercer su jurisdicción sobre los presuntos delincuentes, contribuyendo a erradicar la impunidad. Es por ello por lo que su potencial no debe ser infravalorado. Sin embargo, no podemos obviar que, por su propia naturaleza, el régimen jurídico sectorial de lucha contra el terrorismo adolece de ciertas limitaciones e incoherencias, y ofrece un grado de seguridad jurídica inferior al que se derivaría de un tratado general y omnicompreensivo.

4. La obligación de extraditar o juzgar inserta en los instrumentos sectoriales de lucha contra el terrorismo continúa siendo el mecanismo más eficaz al alcance de los Estados que conforman la comunidad internacional para asegurar que quienes financien, planeen, apoyen o cometan actos de terrorismo sean llevados ante la justicia. En la medida en que sirve para asignar responsabilidad criminal a los individuos, este mecanismo contribuye, además, a eliminar la estigmatización de los grupos y a mitigar la culpa colectiva, lo cual se hace especialmente necesario en el marco de la «guerra global contra el terrorismo». La inexistencia de un marco jurídico universal regulador de los procedimientos de extradición y penales, de una parte, y las frecuentes injerencias políticas que rodean a la extradición y el enjuiciamiento de los sospechosos de terrorismo, de otra, son los principales desafíos a los que se enfrenta la implementación de las obligaciones de extraditar y juzgar en la práctica.

De una parte, cada Estado goza de libertad para prescribir las causas de denegación que pueden oponerse a solicitud de extradición, así como el carácter imperativo o discrecional de dicha denegación, de acuerdo con las obligaciones derivadas del Derecho internacional que le incumban. La implementación de la

obligación *aut dedere* estará condicionada, por tanto, por las excepciones, condiciones o limitaciones a la extradición previstas en la legislación interna del Estado requerido. Los motivos humanitarios, la protección internacional de los refugiados, el principio de doble incriminación, el principio de mínima gravedad, la protección frente al riesgo de tortura y la pena de muerte, o los principios de trato equitativo y *non bis in ídem* buscan flexibilizar el marco normativo que rige la extradición a fin de garantizar estándares internacionales cada vez más elevados de protección de los derechos humanos. En cambio, el principio de no extradición de nacionales y la excepción a la extradición por delito político encuentran su fundamento en la soberanía nacional. Una y otra han probado ser un obstáculo persistente a la lucha contra la impunidad de las actividades terroristas.

En todo caso, las diversas excepciones, condiciones o limitaciones que restringen la extradición hacen que esta figura no pueda, por sí sola, servir de panacea para combatir la impunidad de los delitos transnacionales. En este contexto, la efectiva aplicación de la segunda vertiente del mecanismo, esto es, de la obligación de juzgar, puede contribuir significativamente a colmar las lagunas de impunidad que sigan existiendo. Es importante entender, al efecto, que la obligación *aut judicare* no implica un compromiso de recorrer todas las fases del procedimiento judicial —apertura, investigación, juicio oral y sentencia— para toda persona sospechosa de haber cometido un delito sujeto a la «fórmula de La Haya».

Es posible determinar la existencia de tres obligaciones diferenciadas dentro del concepto de *juzgar*: la obligación de investigar, la obligación de «*traduire en justice*» y la obligación de juzgar propiamente dicha. La discrecionalidad de las «autoridades competentes» para decidir sobre el enjuiciamiento hace que la efectividad del mecanismo *aut judicare* se supedite, nuevamente, a la *integridad* del sistema jurídico del Estado que practique la detención. Por lo demás, el enjuiciamiento en el Estado de detención plantea una serie de desafíos, entre los que destacan, de una parte, la falta de jurisdicción extraterritorial para perseguir los delitos cometidos por extranjeros fuera del territorio nacional y, de otra, la desconfianza en torno a la credibilidad o integridad de esta opción como alternativa a la extradición.

A pesar de haber nacido como un mecanismo puramente westfaliano, encaminado a garantizar el castigo del delincuente por el daño causado al Estado, el *aut dedere aut judicare* ha ido evolucionando hasta convertirse en una de las herramientas más garantistas y eficaces para luchar contra la impunidad que podemos hallar en el panorama internacional. Por ello, resulta

imprescindible que los Estados adopten medidas encaminadas a superar las dificultades enumeradas, impulsando la estandarización de los procedimientos nacionales y la adjudicación transparente de casos sobre la base de este principio. La incorporación de algunas reglas especiales encaminadas a facilitar la extradición por delitos de naturaleza transnacional previstas en las normas internas; la adopción de un *Acuerdo marco sobre traslado de personas sospechosas de terrorismo*; la supresión de cualesquiera reservas o barreras jurisdiccionales a la aplicación del mecanismo *aut dedere aut judicare*; o el envío de observadores para supervisar el desarrollo del procedimiento judicial son algunas medidas que podrían facilitar la implementación de la obligación de extraditar o juzgar en la práctica.

5. Aunque los crímenes de terrorismo, como tales, quedaron formalmente excluidos del Estatuto de Roma, ello no es óbice para que algunos actos particularmente graves de terrorismo puedan ser investigados, perseguidos y juzgados por la CPI, en la medida en que estos actos admitan ser calificados como crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, genocidio o agresión. A lo hora de evaluar la viabilidad de esta segunda vía de justicia penal es importante tener presente que la redacción del Estatuto no tolera muchas licencias interpretativas, ni lingüísticas ni jurídicas.

En primer lugar, para que pueda hablarse de genocidio en el sentido previsto en el artículo 6 del Estatuto de Roma, deberán satisfacerse cuatro elementos: la comisión de, al menos, uno de los actos constitutivos de genocidio, contra uno de los grupos protegidos, como tal, con la intención de destruir total o parcialmente el grupo, en el contexto de una pauta manifiesta de conducta similar o capaz de causar la destrucción en sí misma. Aunque algunos actos constitutivos de genocidio —las matanzas y las lesiones graves a la integridad física o mental— son actos típicamente terroristas, que a menudo forman parte de campañas de violencia sistemática prologadas en el tiempo, en la inmensa mayoría de casos, los actos de terrorismo no se cometen con la intencionalidad específica del genocidio.

En segundo lugar, para que pueda apreciarse la comisión de crímenes contra la humanidad del artículo 7 se requiere la comisión de, al menos, uno de los actos constitutivos designados, como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil. Varios de los actos enumerados en el artículo 7.1, como el asesinato, la encarcelación y la desaparición forzada, la tortura o, incluso, la persecución, son actos típicamente terroristas. Otros, como

la esclavitud, la violencia sexual, la deportación o el apartheid no constituyen prácticas tradicionalmente empleadas por los grupos terroristas. Sin embargo, cada vez con más frecuencia, grupos extremistas como el EIIL o Boko Haram recurren a la trata de personas y a la violencia sexual como instrumento para financiarse y potenciar el reclutamiento, al tiempo que su capacidad para controlar y mantener la gobernabilidad de extensas porciones de territorio hace que la comisión de otros tipos resulte cada vez más plausible. El empleo de violencia indiscriminada contra la población civil constituye, por lo demás, uno de los elementos definitorios los actos de terrorismo, que con frecuencia forman parte de campañas prolongadas de terror, quedando satisfecho, por tanto, el elemento contextual de los crímenes contra la humanidad. La particularidad brutalidad que ha caracterizado el *modus operandi* de las nuevas generaciones del salafismo yihadista en los últimos años no hace sino contribuir a la posibilidad de que algunos terroristas puedan ser procesados por la Corte por la comisión de crímenes contra la humanidad.

En tercer lugar, aunque los actos de terrorismo no figuran entre los incluidos en las disposiciones que contemplan las «infracciones graves» de los Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales, el análisis de la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales nos permite establecer que la prohibición de aquellos actos de violencia que, sin presentar un valor militar importante, buscan aterrorizar a la población civil, forma parte del DIH consuetudinario aplicable a los CAI y los CANI.

El párrafo segundo del artículo 8 facilita una relación extensa de crímenes de guerra, extraída, fundamentalmente, de los cuatro Convenios de Ginebra y de los dos Protocolos Adicionales. Igual que éstos, el Estatuto distingue los crímenes de guerra cometidos en un CAI y de los cometidos en un CANI y, dentro de esta dicotomía básica, establece una segunda diferenciación entre «infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949» y «otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables». El terrorismo no figura entre las conductas prohibidas expresamente en el artículo 8.2. Sin embargo, los actos de terrorismo podrán ser perseguidos como otras conductas reguladas en el artículo 8 del Estatuto de la CPI, siempre que se satisfagan los elementos necesarios. Por lo general, los actos de terrorismo dirigidos contra la población civil constituirán violaciones del principio de distinción y de las normas de DIH y, en el caso de las violaciones más graves, crímenes de guerra. En consecuencia, muchos de estos actos podrán perseguirse bajo la rúbrica de los tipos penales expresamente recogidos en el artículo 8 aplicables a los CAI y los CANI, empezando por la conducta consistente en «dirigir intencionalmente ataques

contra la población civil en cuanto tal o contra personas civiles que no participen directamente en las hostilidades», pero también como las infracciones graves de homicidio intencional, tortura y los tratos inhumanos, causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud, o toma de rehenes. El ejemplo de Boko Haram corrobora esta aseveración.

En cuarto y último lugar, desde la activación de la jurisdicción de la Corte sobre el crimen de agresión en julio de 2018, los actos de terrorismo podrán ser perseguidos como agresión en caso de reunir los elementos estipulados. Al efecto, nótese que las propias características de la agresión, cuya criminalización atañe directamente a la soberanía del Estado, hacen de este crimen una materia controvertida, lo cual llevó a establecer un régimen especial de entrada en vigor y ejercicio de la competencia de la CPI. La formulación del crimen de agresión adoptada en Kampala integra dos elementos fundamentales: el primero de ellos, el elemento «liderazgo», tiene que ver con el sujeto que comete el crimen de agresión, mientras que el «umbral de gravedad» sirve para establecer qué actos constituyen agresión. En este sentido, parece poco probable que los grupos y organizaciones terroristas puedan, *de jure* o *de facto*, controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado en la forma requerida por el elemento de «liderazgo». En cambio, aquellos supuestos —hemos de reconocer, poco comunes— en que los agentes de un Estado se impliquen directamente en la comisión de actos terroristas contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro —como en nuestros casos de estudio del hundimiento del *Rainbow Warrior* y de la catástrofe aérea de Lockerbie—, podrían constituir actos de agresión de la competencia de la Corte.

**6.** A lo largo de este trabajo de investigación hemos tratado de fundamentar que el DPI, en su configuración actual, ofrece algunos mecanismos que posibilitan que los actos de terrorismo sean enjuiciados en el marco de un proceso de justicia penal, bien como crímenes convencionales regulados en los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo, bien como auténticos crímenes internacionales de la competencia de la CPI. Sin embargo, es evidente que estas vías adolecen de limitaciones y vacíos que hacen que puedan, por sí solas, abordar el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones. Ni la regulación sectorial —por extensa que haya llegado a ser a través de los diecinueve convenios, convenciones y protocolos internacionales de lucha contra el terrorismo—, consecuencia de su propia naturaleza casuística, que le



impide cubrir todo el repertorio de actos violentos que la capacidad de reinventarse de los grupos terroristas ofrece, ni la jurisdicción complementaria de la CPI, en relación a aquellos actos terroristas que tengan naturaleza de crímenes internacionales, pueden suplir la necesidad de un convenio omnicompreensivo que contenga una definición clara y universalmente aceptada de terrorismo.

La incapacidad de los Estados de adoptar un Convenio general que incluya una definición de terrorismo ha diezmando la capacidad de la comunidad internacional para elaborar una estrategia exhaustiva y eficiente contra este fenómeno. Es en este sentido que hacemos un llamamiento a todos los Estados a mostrar flexibilidad y redoblar sus esfuerzos para superar este vacío legal injustificable y alcanzar una definición de consensuada de terrorismo a nivel internacional.

Proteger valores e intereses fundamentales protegidos por el Derecho internacional, reducir las posibilidades de abuso y potenciar la armonización de los tipos penales nacionales, o aumentar la seguridad jurídica y despolitizar la acción internacional contra el terrorismo son algunos de los argumentos más relevantes para definir y criminalizar el terrorismo en Derecho internacional.

7. Las dos cuestiones más problemáticas que impiden el acuerdo sobre la definición del terrorismo en Derecho internacional son la relativa a la calificación del uso de la fuerza por los pueblos titulares del denominado «derecho a la resistencia» contra la ocupación extranjera, la agresión, el colonialismo y la hegemonía, cuestión denominada de los «luchadores por la libertad» o *freedom fighters*; y la relativa a la aplicación o no del régimen jurídico internacional contra el terrorismo a los agentes del Estado, en particular a las fuerzas militares, cuestión denominada del «terrorismo de Estado». Una y otra se refieren al alcance del régimen jurídico internacional contra el terrorismo y, en concreto, a las excepciones a su aplicación *ratione personae*. De un lado, los Estados occidentales, representantes del sistema capitalista mundial, rechazan que los pueblos puedan usar la fuerza para ejercer su derecho a la libre determinación y, simultáneamente, abogan por la exclusión de las actividades de las fuerzas del Estado, en situación de conflicto armado y en tiempo de paz, del ámbito de aplicación del Convenio general. En el extremo opuesto, los Estados que conforman la OCI y el MPNA exigen que el Convenio general distinga las actividades terroristas de la lucha de los pueblos encaminada a la liberación y la autodeterminación, proponiendo la exclusión de

las actividades de *todas las partes contendientes*, y no solo de las fuerzas del Estado, en situación de conflicto armado. Fuera del escenario de un conflicto armado, estos países mantienen que únicamente aquellas actividades de las fuerzas del Estado que respeten las normas de Derecho internacional aplicables deberían ser excluidas del ámbito de aplicación del Convenio general.

Como ha sugerido un sector de la doctrina, con el que coincidimos, una posible solución a las dos problemáticas puede derivarse, paradójicamente, de la aplicación de una misma respuesta a ambas, lo cual, además de resultar coherente en el plano jurídico y razonable en el político, permitiría evitar acusaciones de dobles raseros o de aplicación desigual del Derecho. Esta solución consistiría, por un lado, en excluir del ámbito de aplicación del marco jurídico internacional contra el terrorismo las actividades de *las partes contendientes* durante un conflicto armado, según se entiende esos términos en DIH y que se rijan por ese marco normativo, en virtud del denominado «principio de especialidad normativa» o *lex specialis*; y, de otra, en aplicar el marco jurídico internacional de lucha contra el terrorismo siempre que no exista un conflicto armado —inclusive durante los estados de emergencia o excepción o zonas grises de conflicto—, sin establecer excepción alguna para las actividades de las fuerzas militares del Estado.

**8.** Por último, alcanzar un consenso sobre la definición del terrorismo posibilitaría la criminalización de esta conducta en el ámbito internacional y la sujeción de este crimen, como tal, a la jurisdicción de un tribunal penal internacional. Algunas de las propuestas que más han resonado en los últimos años en torno a esta posibilidad son la inclusión de los crímenes de terrorismo en el Estatuto de la CPI —como tipo penal autónomo o como subtipo de los crímenes contra la humanidad—, la propuesta rumano-española de establecer un TIT, o el establecimiento de un tribunal *ad hoc* para juzgar a los combatientes del EIIL.



## • BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA •

### 1. DOCTRINA

#### 1.1 Monografías

- ABAD CASTELOS, M. *La toma de rehenes como manifestación de terrorismo y el Derecho internacional* (Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica: Madrid, 1997).
- ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. *Las actividades terroristas ante el Derecho internacional contemporáneo* (Tecnos: Madrid, 2000).
- ALEXANDER, Y. *International terrorism: national, regional and global perspectives* (Praeger: Nueva York, 1976).
- ALIJA FERNÁNDEZ, R. *La persecución como crimen contra la humanidad* (Universitat de Barcelona: Barcelona, 2011).
- AMBOS, K. *Estudios de Derecho penal internacional* (Universidad Católica Andrés Bello: Caracas, 2004).
- *Treatise on international criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2013).
- ARNOLD, R. *The ICC as a new instrument for repressing terrorism* (Transnational Publishers: Nueva York, 2004).
- AULESTIA, K. *Historia general del terrorismo* (Santillana: Madrid, 2005).
- BALLESTEROS, M. A. *Yihadismo* (La Huerta Grande: Madrid, 2016).
- BARRIGA, S. y KRESS, K. *The travaux préparatoires of the crime of aggression* (Cambridge University Press: Cambridge, 2011).
- BASORA, R., NEUMANN, P. R. y BRUNNER, C. *Criminal pasts, terrorist futures: European jihadists and the new crime-terror nexus* (International Centre for the Study of Radicalisation: Londres, 2016).
- BASSIOUNI, M. C. *Crimes against humanity* (Martinus Nijhoff: Dordrecht, 1992).
- *The Statute of the International Criminal Court: a documental history* (Transnational Publishers: Nueva York, 1998).
- *Crimes against humanity in international criminal law* (Brill Nijhoff: Leiden, 1999).
- *International criminal law: crimes* (Vol. I, Transnational Publishers: Ardsley, 1999).

- *International terrorism: multilateral conventions (1937-2001)* (Brill Nijhoff: Leiden, 2001).
  - *International criminal law: sources, subjects and contents* (vol. I, Martinus Nijhoff: Leiden, 2008).
  - *Introduction to international criminal law: 2<sup>nd</sup> revised edition* (Martinus Nijhoff Publishers: Leiden, 2013).
  - *International extradition: United States law and practice* (Oxford University Press: Nueva York, 2014).
- BASSIOUNI, M. C. y WISE, E. M. *Aut dedere aut judicare: the duty to extradite or prosecute in international law* (Martinus Nijhoff: Leiden, 1995).
- *International crimes: jus cogens and obligations erga omnes* (Martinus Nijhoff: Boston, 1997).
- BECKER, T. *Terrorism and the State. Rethinking the rules of State responsibility* (Hart Publishing: Portland, OR, 2006).
- BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍEZ, E. «El Derecho internacional frente al terrorismo» en *Terrorismo internacional: enfoques y percepciones* (Monografías del CESEDEN, n. 79: Madrid, mayo de 2005).
- BLACKBOURN, J., KAYIS, D. y MCGARRITY, N. *Anti-terrorism law and foreign terrorist fighters* (Routledge: Londres, 2018).
- BOISTER, N. *An introduction to transnational criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2012).
- BOOT, M. *Genocide, crimes against humanity, war crimes: nullum crimen sine lege and the subject matter jurisdiction of the International Criminal Court* (vol. 12, Intersentia: Mortsel, 2002).
- BOU FRANCH, V. y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. *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 Roma de la Corte Penal Internacional* (Minim: Valencia, 2009).
- BOUVIER, A. y SÀSSOLI, M. *How does law protect in war?* (CICR: Ginebra, 1995).
- BRÖCKERS, M. *11-S* (B de Books: 2013).
- BROTÓNS, A. R. *Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo* (FRIDE Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior: Madrid, 2005).
- BURKE, J. *Al-Qaeda: the true story of radical Islam* (Penguin: Londres, 2007).

- BURNISKE, J., LEWIS, D. A. y MODIRZADEH, N. K. *Suppressing foreign terrorist fighters and supporting principled humanitarian action: a provisional framework for analysing State practice* (Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict: Cambridge, MA, 2015).
- BYMAN, D. *Deadly connections: States that sponsor terrorism* (Cambridge University Press: Cambridge, 2005).
- *Al Qaeda, the Islamic State, and the global jihadist movement: what everyone needs to know* (Oxford University Press: Oxford, 2015).
- CASSESE, A. *Terrorism, politics and law: the Achille Lauro affair* (Princeton University Press: Princeton, NJ, 1989).
- *Self-determination of peoples. A legal reappraisal* (Cambridge University Press: Cambridge, 1996).
- *International criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2003).
- *International criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2008).
- CHADWICK, E. *Self-determination, terrorism and the international humanitarian law of armed conflict* (Martinus Nijhoff: La Haya, 1996).
- CHOUËIRI, Y. M. *Islamic fundamentalism 3rd Edition: the story of Islamist movements* (A&C Black: Londres, 2010).
- CORN, G. S. *The war on terror and the laws of war* (Oxford University Press: Oxford, 2014).
- CRENSHAW, M. *Terrorism and international cooperation* (Institute for East-West Security Studies: Nueva York, 1989).
- CRYER, R. *Prosecuting international crimes. Selectivity and the international criminal law regime* (Cambridge University Press: Cambridge, 2005).
- CRYER, R. *et al.*, *An introduction to international criminal law and procedure* (Cambridge University Press: Cambridge, 2010).
- CURRIE, R. J., RIKHOF, J. y MACNEIL, G. *International and transnational criminal law* (Irwin Law: Toronto, 2010).
- DE CURREA-LUGO, V. *El Estado islámico* (Debate: Barcelona, 2016).
- DEKMEJIAN, R. *Spectrum of terror* (CQ Press: Washington DC, 2007).
- DERSHOWITZ, A. M. *Why terrorism works: understanding the threat, responding to the challenge* (Yale University Press: Connecticut, 2002).
- *Preemption: a knife that cuts both ways* (WW Norton & Co.: Londres, 2006).
- DETTNER, I. *The law of war* (Cambridge University Press: Cambridge, 2000).

- DINSTEIN, Y. *War, aggression and self-defence* (Cambridge University Press: Cambridge, 2017).
- DRUMBL, M. A. *Atrocity, punishment, and international criminal law* (Cambridge University Press: Cambridge, 2007).
- DUFFY, H. *The «war on terror» and the framework of international law* (Cambridge University Press: Cambridge, 2005).
- EINARSEN, T. *The concept of universal crimes in international law* (Torkel Opsahl Academic EPublisher: Oslo, 2012).
- ESCRIBANO-ÚBEDA PORTUGUÉS, J. *El terrorismo ante el Derecho internacional público* (Liber Factory: Madrid, 2008).
- EZEDANI, E. *Boko Haram Chibok Girls and all matters Nigeria security* (Kindle: 2015).
- FILIPEC, O. *The Islamic State: from terrorism to totalitarian insurgency* (Taylor & Francis: Londres, 2020).
- GEARTY, C. A. *Essays on human rights and terrorism. Comparative approaches to civil liberties in Asia, the EU and North America* (Cameron May: Londres, 2008).
- GIDLEY, I. y SHEARS, R. *The Rainbow Warrior affair* (Collins Educational: 1986).
- GIL GIL, A. *Derecho penal internacional* (Tecnos: Madrid, 1999).
- *El genocidio y otros crímenes internacionales* (Centro Francisco Tomás y Valiente UNED: Alzira, 1999).
- GILBERT, G. *Transnational fugitive offenders in international law, extradition and other mechanisms* (Martinus Nijhoff: La Haya, 1998).
- *Responding to international crime* (Martinus Nijhoff: Leiden, 2006).
- GONZÁLEZ CALLEJA, E. *El laboratorio del miedo. Una historia general del terrorismo* (Crítica: Barcelona, 2013).
- GRAY, J. *Al Qaeda and what it means to be modern* (Faber & Faber: Londres, 2015).
- GREEN, L. *The contemporary law of armed conflict* (Manchester University Press: Manchester, 2000).
- GROOVER, L. *Interpreting crimes in the Rome Statute of the International Criminal Court* (Cambridge University Press: Cambridge, 2014).
- GUNARATNA, R. *Inside Al Qaeda: global network of terror* (Columbia University Press: Nueva York, 2002).

- HABILA, H. *The Chibok girls: the Boko Haram kidnappings & Islamic militancy in Nigeria* (Penguin: Londres, 2017).
- HANNAY, D. *Human and environmental security: an agenda for change* (Earthscan: Londres, 2013) 32-41.
- HARMON, C. H. *Terrorism today* (Frank Cass: Londres, 2000).
- HARRISON, J. *International aviation and terrorism* (Routledge: Londres, 2009).
- HERBST, P. *Talking terrorism: a dictionary of the loaded language of political violence* (Greenwood Publishing Group: Westport, CT, 2003).
- HINOJOSA MARTÍNEZ, L. *La financiación del terrorismo y las Naciones Unidas* (Tecnos: Madrid, 2008).
- HIRAD, A. *The genocide convention: the travaux préparatoires* (Martinus Nijhoff: Dordrecht, 2008).
- HOFFMAN, B. *Historia del terrorismo* (Espasa Calpe, Madrid: 1999).
- *Inside terrorism* (Indigo: Londres, 2007).
- IMRE, R., MOONEY, T. B. y CLARKE, B. *Responding to terrorism* (Ashgate: Farnham, 2008).
- JIMÉNEZ DÍAZ, F. y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. *Terrorismo y derechos humanos: una aproximación desde el Derecho internacional* (Dykinson: Madrid, 2005).
- KAPLAN, J. *Terrorist groups and the new tribalism. Terrorism's fifth wave* (Routledge: Nueva York, 2010).
- KITTICHAISAREE, K. *International criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2001).
- KRAIG, M. R. *United Nations Security Council resolution 1540 at the crossroads: the challenges of implementation* (The Stanley Foundation: Muscatine, IA, 2009).
- LAMBERT, J. *Terrorism and hostages on international law: a commentary on the Hostages Convention 1979* (Grotius: Cambridge, 1990).
- LAQUEUR, W. *The new terrorism: fanaticism and the arms of mass destruction* (Oxford University Press: Oxford, 1999).
- *No end to war: terrorism in the twenty-first century* (Continuum International Publishing: 2004).
- *A history of terrorism* (Transaction Publishers: Nueva Jersey, 2016).



- LUBA, D., O'SULLIVAN, J. R. y STEWART, D. P. *International and transnational criminal law* (Kluwer Law International: Alphen aan den Rijn, 2011).
- MACASKILL, K. *The Lockerbie bombing: the search for justice* (Biteback Publishing: Londres, 2016).
- MAHAN, S. y GRISET, P.L. *Terrorism in perspective* (Sage Publications: Thousand Oaks, CA, 2008).
- MANGAS MARTÍN, A. *Conflictos armados internos y Derecho internacional humanitario* (Ediciones Universidad de Salamanca: Salamanca, 1999).
- MARCEL FERNANDES, J. *La Corte Penal Internacional: soberanía versus justicia universal* (Editorial Reus: Madrid, 2008).
- MARGARITI, S. *Defining international terrorism* (TMC Asser Press: La Haya, 2017).
- MARTIN, G. *Understanding terrorism* (Sage Publications: Thousand Oaks, CA, 2013).
- MARTÍN, J. *Estado Islámico: geopolítica del caos* (Catarata: Madrid, 2019).
- MASFERRER, A. *Counter-terrorism, human rights and the rule of law* (Edward Elgar: Cheltenham, 2013).
- MCCANTS, W. *El apocalipsis del ISIS, la historia, la estrategia y los objetivos del Estado Islámico* (Editorial Deusto: Barcelona, 2016).
- MCGARRITY, N., LYNCH, A. y WILLIAMS, G. *Counter-terrorism and beyond: the culture of law and justice after 9/11* (Routledge: 2010, Abingdon).
- MCGOLDRICK, D. *From '9-11' to the 'Iraq War 2003': international law in an age of complexity* (Bloomsbury Publishing: Londres, 2004).
- MEHRA, T. *Foreign terrorist fighters: trends, dynamics and policy responses* (Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo, La Haya: 2016).
- MERINO HERRERA, J. *Marco estratégico de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Medidas de tratamiento y persecución penal* (Tirant lo Blanch México: México DF, 2015).
- METTRAUX, G. *International crimes and the ad hoc tribunals* (Oxford University Press: Oxford, 2005).
- MEZLER, N. *Targeted killing in international law* (Oxford University Press: Oxford, 2009).
- MITCHELL, C. *Aut dedere, aut judicare: The extradite or prosecute clause in international law* (Graduate Institute Publication, Ginebra, 2009).

- MOFFET, L. *Justice for victims before the International Criminal Court* (Routledge: Londres, 2014).
- MONSHIPOURI, M. *Terrorism, security and human rights* (Lynne Rienner: Boulder, CO, 2012).
- MORGAN, E. *International Convention against the taking of hostages* (Commonwealth Secretariat: Londres, 1989).
- MORGAN, M. J. *The impact of 9/11 on politics and war: the day that changed everything?* (Palgrave Macmillan: Londres, 2009).
- MURPHY, J. F. *Punishing international terrorists: the legal framework for policy initiatives* (Rowman & Allanheld: Totowa, NJ, 1985).
- NAQVI, Y. Q. *Impediments to exercising jurisdiction over international crimes* (TMC Asser Press: La Haya, 2010).
- NOWAK, M. *Using human rights to counter terrorism* (Edward Elgar: Cheltenham, 2018).
- NÚÑEZ VILLAVERDE, J. A., HAGERAATS, B. y KOTOMSKA, M. *Terrorismo internacional en África. La construcción de una amenaza en el Sahel* (Catarata: Madrid, 2009).
- O'SULLIVAN, A. *Universal jurisdiction in international criminal law* (Routledge: Londres-Nueva York, 2017).
- OLÁSOLO ALONSO, H. *Tratado de autoría y participación en Derecho penal internacional* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2013).
- *Introducción al Derecho internacional penal* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2014).
- *Derecho internacional penal, justicia transicional y delitos transnacionales: dilemas políticos y normativos* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2017).
- OLÁSOLO ALONSO, H. y PÉREZ CEPEDA, A. I. *Terrorismo internacional y conflicto armado* (Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008).
- OLLÉ SESÉ, M. *Crimen internacional y jurisdicción penal nacional: de la justicia universal a la jurisdicción penal interestatal* (Cizur Menor: Navarra, 2019).
- PAYAM, A. *Reducing genocide to law: definition, meaning and ultimate crime* (Cambridge University Press: Cambridge, 2012).
- QUINTANO RIPOLLÉS, A. *Tratado de Derecho penal internacional e internacional penal* (Instituto Francisco de Vitoria: Madrid, 1957).
- RAMÓN CHORNET, C. *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho internacional* (Tirant Lo Blanch: Valencia, 1993).

- RANSTROP, M. *Terrorism and human rights* (Routledge: Londres, 2007).
- RATNER, S.R., ABRAMS, J. S. y BISCHOFF, J. L., *Accountability for human rights atrocities in international law: beyond the Nuremberg legacy* (Oxford University Press: Oxford, 2009).
- ROACH, K. *The 9/11 effect: comparative counter-terrorism* (Cambridge University Press, Cambridge: 2011).
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L. *et al. Derecho internacional humanitario* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2007).
- ROMANIUK, P. *Multilateral counter-terrorism. The global politics of cooperation and contestation* (Routledge: Abingdon, 2010).
- RONZITTI, N. (Ed.) *Maritime terrorism and international law* (Martinus Nijhoff: Dordrecht, 1990).
- SALMÓN, E. y BAZAY, L. *El crimen de agresión después de Kampala: soberanía de los estados y lucha contra la impunidad* (Pontificia Universidad Católica del Perú: Lima, 2011).
- SAUL, B. *Defining terrorism in international law* (Oxford University Press: Nueva York, 2006).
- SCHABAS, W. A. *The International Criminal Court: a commentary on the Rome Statute* (Oxford University Press: Oxford, 2010).
- SCHMID, A. P. y JONGMAN, A. J. *Political terrorism: a research guide to concepts, databases and literature* (Transaction Books: Piscataway, NJ, 1983).
- *Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, databases, theories and literature* (Transaction Books: Amsterdam, 1988).
- SHATTUCK, J. *Freedom on fire: human rights wars and America's response* (Harvard University Press: Cambridge, MA, 2003).
- SHELLEY, L. I. *Dirty entanglements: corruption, crime and terrorism* (Cambridge University Press: Nueva York, 2014).
- SHOR, E. *International human rights and counter-terrorism* (Springer: Singapur, 2019).
- SIMON, J. D. *The terrorist trap* (Indiana University Press: Bloomington, 1994).
- SIMONOVSKI, I. y ÜNSAL, Z. E. *Countering the financing of terrorism in the international community* (Peter Lang: Berlin, 2018).
- SMITH, P. J. *The terrorism ahead: confronting transnational violence in the Twenty-First Century* (Routledge: Nueva York, 2007).
- SOTTILE, A. *Le terrorisme international* (Martinus Nijhoff: Dordrecht, 1938).

- STERN, J. y BERGER, J. M. *ISIS: the State of terror* (HarperCollins: Nueva York, 2015).
- SUNGA, L. *The emerging system of international criminal law* (Kluwer: La Haya, 1997).
- UNDERHILL, N. *Countering global terrorism and insurgency. Calculating the risk of State failure in Afghanistan, Pakistan and Iraq* (Palgrave Macmillan: Londres, 2014).
- VAN DER HARMEN, W. *The genocide convention: the legacy of 60 years* (Martinus Nijhoff: Dordrecht, 2012).
- VAN DEN WIJNGAERT, C. *The political offence exception to extradition* (Kluwer Law International: Deventer, 1980).
- VACAS FERNÁNDEZ, F. *El terrorismo como crimen internacional* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2011).
- VAGIAS, M. *The territorial jurisdiction of the International Criminal Court* (Cambridge University Press: Cambridge, 2014).
- VETTER, H.J. y PERLSTEIN, G.R. *Perspectives on terrorism* (Brooks: Belmont, CA, 1991).
- WALLER, J. *Confronting evil: engaging our responsibility to prevent genocide* (Oxford University Press: Oxford, 2016).
- WALLIS, R. *Lockerbie: the story and the lessons* (Greenwood Publishing Group: Westport, CT, 2001).
- WERLE, G. *Principles of international criminal law* (TMC Asser Press: La Haya, 2009).
- *Tratado de Derecho penal internacional* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2017).
- WHITTAKER, D. J. *Counter-terrorism and human rights* (Routledge: Londres, 2017).
- WRIGHT, L. *The terror years: from al-Qaeda to the Islamic State* (Vintage Books: Nueva York, 2016).
- WRIGHT-NEVILLE, D. *Dictionary of terrorism* (Polity: Cambridge, 2010).
- ZAHAR, A. y SLUITER, G. *International criminal law: a critical introduction* (Oxford University Press: Oxford, 2008).
- ZGONEC-ROŽEJ, M. *International criminal law manual* (International Bar Association: 2008).

## 1.2 Obras colectivas

- BARRIGA, S., DANSPECKGRUBER, W. y WENAWESER, C. (Eds.), *The Princeton Process on the crime of aggression: materials of the Special Working Group on the Crime of Aggression, 2003-2009* (Liechtenstein Institute of Self-Determination: Princeton University, 2009).
- BASSIOUNI, M. C. (Ed.) *International terrorism and political crimes* (Charles C. Thomas Publisher, Springfield, IL, 1975).
- (Ed.) *International criminal law: sources, subjects and contents* (Martinus Nijhoff: Leiden, 2008).
- BOISTER, N. y CURRIE, R. J. (Eds.) *Routledge handbook of transnational criminal law* (Routledge: Londres, 2014).
- BOSCH, O. y VAN HAM, P. (Eds.) *Global non-proliferation and counter-terrorism: the impact of UNSCR 1540* (Brookings Institution Press: Washington DC, 2007).
- CASSESE, A. (Ed.) *The Rome Statute of the International Criminal Court. A commentary* (vol. 1, Oxford University Press: Londres, 2002).
- CHENOWETH, E. *et al.* (Eds.) *The Oxford handbook of terrorism* (Oxford University Press: Oxford, 2019).
- CRENSHAW, M. (Ed.) *Terrorism in context* (The Pennsylvania State University Press: Philadelphia, PA, 2007).
- DE GUTTRY, A., CAPONE, F. y PAULUSSEN, C. (Eds.) *Foreign fighters under international law and beyond* (TMC Asser Press: La Haya, 2016).
- FINKELSTEIN, C., OHLIN, J. D. y ALTMAN, A. (Eds.) *Targeted killings: law and morality in an asymmetrical world* (Oxford University Press: Oxford, 2012).
- GIL GIL, A. y MACULAN, E. (Dir.) *Derecho penal internacional* (Dykinson: Madrid, 2016).
- HANHIMÄKI, J. M. y BLUMENAU, B. (Eds.) *An international history of terrorism: western and non-western experiences* (Routledge: Londres, 2013).
- IYI, J. M. y STRYDOM, H. (Eds.) *Boko Haram and international law* (Springer: Berlín, 2018).
- KING, C., WALKER, C. y GURULÉ, J. (Eds.) *The Palgrave handbook of criminal and terrorism financing law* (Palgrave Macmillan: Cham, 2018).

- LEE, R. S. (Ed.) *The International Criminal Court: the making of the Rome Statute. Issues, negotiations, results* (Kluwer Law International: La Haya, 1999).
- MCDONALD, G. K. y SWAAK-GOLDMAN, O. Q. (Eds.) *Substantive and procedural aspects of international criminal law* (vol. I, Brill Nijhoff: Leiden, 2000).
- MCGOLDRICK, D. ROWE, P. y DONELLY, E. (Eds.) *The permanent International Criminal Court* (Hart Publishing: Oxford, 2004).
- NEWTON, M. (Ed.) *Terrorism: international case law reporter* (Vol. I, Oxford University Press: Oxford, 2010).
- NOWAK, M. y CHARBORD, A. (Eds.) *Using human rights to counter terrorism* (Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 2018).
- OLLÉ SESÉ, M. y LIÑÁN LAFUENTE, A. (Coord.) *Estudios sobre Derecho penal internacional* (Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense: Madrid, 2018).
- RAPOPORT, D. C. (Ed.) *Terrorism: critical concepts in political science* (Routledge: Nueva York, 2006).
- ROSENFELD, J. E. (Ed.) *Terrorism, identity and legitimacy: the four waves theory and political violence* (Routledge: Nueva York, 2011).
- SCHMID, A. P. *The Routledge handbook of terrorism research* (Routledge: Nueva York, 2011).
- VAN KRIEKEN, P. (Ed.) *Terrorism and the international legal order* (TMC Asser Press: La Haya, 2002).
- WALTER, C. *et al.* (Eds.) *Terrorism as a challenge for national and international law: security versus liberty?* (Springer: Berlín, 2004).

### 1.3 Capítulos en obras colectivas

- ABI-SAAB, G. «The Security Council as legislator and as executive in its fight against terrorism and against proliferation of weapons of mass destruction: the question of legitimacy» en Wolfrum, R. y Röben, V. (Eds.) *Legitimacy in international law* (Springer: Berlín, 2008) 109-130.
- AGBOR, A. «Boko Haram and the abduction of schoolgirls girls in Nigeria: reflecting on 'gender-based crimes' as a legal misnomer» en Iyi, J. M. y Strydom, H. (Eds.) *Boko Haram and international law* (Springer: Berlín, 2018).
- AMBOS, K. y TIMMERMANN, A., «Terrorismo y Derecho internacional consuetudinario» en Ambos, K. *et al.* (Eds.) *Terrorismo y Derecho penal* (Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.: Berlín, 2015).

- ARVINDER, S., DU PLESSIS, A. y POLAINE, M. «The United Nations counter-terrorism instruments» en Arvinder, S., Du Plessis, A. y Polaine, M. (Eds.) *Counter-terrorism law and practice: an international handbook* (Oxford University Press: Oxford, 2009) 17-83.
- ASTON, C. «The United Nations Convention against the taking of hostages: realistic or rhetoric?» Wilkinson, P. (Ed.) *British perspectives on terrorism* (Allen & Unwin: Crows Nest, 1981).
- ATWELL, J. «Aviation and international terrorism» en Saul, B. (Ed.) *Research handbook on international law and terrorism* (Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 2014).
- BANTEKAS, I. «The international law of terrorist financing» en Saul, B. (Ed.) *Research handbook on international law and terrorism* (Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 2014) 121-135.
- BASSIOUNI, M. C. «An international control scheme for the prosecution of international terrorism: an introduction» en Evans, A. E. y Murphy, J. F. (Eds.) *Legal aspects of international terrorism* (Lexington Books: Lanham, MD, 1978).
- «A policy-oriented inquiry into the different forms and manifestations of 'international terrorism'» en Bassiouni, M. C. (Ed.) *Legal responses to international terrorism* (Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1988).
  - «The sources and content of international criminal law: a theoretical framework» en Bassiouni, M. C. *International criminal law: crimes* (vol. I, Transnational Publishers: Ardsley, 1999) 3-125.
  - «International crimes: the *ratione materiae* of international criminal law» en Bassiouni, M. C. *International criminal law: sources, subjects and contents* (vol. I, Martinus Nijhoff: Leiden, 2008).
  - «International criminal justice in historical perspective» en Bassiouni, M. C. (Ed.) *International criminal law* (vol. III, Martinus Nijhoff: Leiden, 2008).
- BLANCO-BAZÁN, A. «Suppressing unlawful acts: IMO incursion in the field of criminal law» en Ndiaye, T. F. y Wolfrum, R. (Eds.) *Law of the sea, environmental law and settlement of disputes* (Martinus Nijhoff: Leiden, 2007).
- BOISTER, N. «Responding to transnational crime: the distinguishing features of transnational criminal law» en Van der Wilt, H. y Paulussen, C. (Eds.) *Legal responses to transnational and international crimes: towards an integrative approach?* (Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 2017).
- BOOT, M. «Article 7» en Triffterer, O. (Ed.) *Commentary on the Rome Statute* (Beck/Hart: Oxford, 2008).

- BORELLI, S. «The rendition of terrorist suspects to the United States. Human rights and the limits of international cooperation» en Bianchi, A. *Enforcing international law norms against terrorism* (Hart Publishing: Oxford, 2004) 331-374.
- BOU FRANCH, V. «Acción e inacción del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» en Apolinar Rojas, P. *et al.* (Coord.) *El Derecho Internacional en tiempos de globalización* (Tomo 2, Universidad de los Andes: Mérida (Venezuela), 2006) 151- 226.
- BOU FRANCH, V. y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. «El poder y el Derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad» en Fernández de Casadevante Romaní, C. y Quel López, F. J. (Coords.) *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional* (Ariel: Madrid, 1997) 40-68.
- BOULDEN, J. «The United Nations General Assembly and terrorism» en Saul, B. (Ed.) *Research handbook on international law and terrorism* (Edward Elgar Publishing Limited: Cheltenham, 2014).
- CANCIO MELIÁ, M. «De nuevo: ¿Derecho penal del enemigo?» en Jakobs, G. y Cancio Meliá, M. *Derecho penal del enemigo* (Civitas: Madrid, 2003) 57-102.
- CANO LINARES, M. A. «La labor del Consejo de Seguridad en la lucha contra el terrorismo: tres vías de actuación y la necesidad de coordinación de los diferentes Comités implicados» en Jiménez García, F. y Cuerda Riezu, A. (Ed.) *Nuevos desafíos del Derecho penal internacional. Terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales* (Tecnos: Madrid, 2009) 123-146.
- CLARK, R. S., «The development of international criminal law» en Eboe-Osuji, C. (Ed.) *Protecting humanity: essays in international law and policy in honour of Navanethem Pillay* (Martinus Nijhoff: Leiden, 1995).
- «Crimes against humanity and the Rome Statute of the ICC» en Clark, R. S. *et al.* (Eds.) *International and national law in Russia and Eastern Europe* (Martinus Nijhoff: Dordrecht, 2001).
- COLLINS, J. «Terrorism» en Collins, J. y Glover, R. (Eds.), *Collateral language: a user's guide to America's new war* (New York University Press: Nueva York, 2002).
- COLOMBO, A. «El terrorismo entre legalidad y legitimidad. El insostenible monopolio de los Estados sobre la noción de violencia ilegítima» en Campione, R. y Ruschi, F. (Coords.) *Guerra, Derecho y seguridad en las relaciones internacionales* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2017) 78-100.
- CRYER, R. y WILMHURST, E. «Introduction: what is international criminal law?» en Cryer, R. *et al.* (Eds.) *An introduction to international criminal law and procedure* (Cambridge University Press: Cambridge, 2014).



- DE BRABANDERE, E. «The regulation of incitement to terrorism in international law» en Hennebel, L. y Tigroudja, H. (Eds.) *Balancing liberty and security: The human rights pendulum* (Wolf: Nijmegen, 2012) 221-240.
- DE LONDRAS, F. «Terrorism as an international crime» en Schabas, W. A. y Bernaz, N. (Eds.) *Routledge handbook of international criminal law* (Routledge: Londres, 2011).
- DU PLESSIS, A. «A snapshot of international criminal justice cooperation against terrorism since 9/11» en van den Herick, L. y Schrijver, N. (Eds.) *Counter-terrorism strategies in a fragmented international legal order: meeting the challenges* (Cambridge University Press: Cambridge, 2013).
- DEGUZMAN, M. M. «Crimes against humanity» en Schabas, W. y Bernaz, N. (Eds.) *Routledge handbook of international criminal law* (Routledge: Nueva York, 2010).
- DELGADO CORRECHER, R. «El reclutamiento y la utilización de niños por organizaciones terroristas y otros grupos extremistas violentos: desafíos al derecho internacional» en Pérez Villalobos, M. C. (Dir.) *La protección de la infancia en los conflictos armados* (Editorial Universidad de Granada: Granada, 2019) 53-78.
- «Terrorism and counter-terrorism through a human rights lens» en Verde Garrido, M. A., Mthembu, P. y Wilkins, A. (Eds.) *The global politics of human rights: bringing the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) into the 21st Century* (Berlin Forum on Global Politics: Berlín, 2020).
- EVANS, A. E. «Aircraft and aviation facilities» en Evans, A. E. y Murphy, J. F. (Eds.) *Legal aspects of international terrorism* (Lexington Books: Lanham, MD, 1978).
- «The apprehension and prosecution of offenders: some current problems» en Evans, A. E. y Murphy, J. F. (Eds.) *Legal aspects of international terrorism* (Lexington Books: Lanham, MD, 1978).
- FIDLER, D. «Nuclear, chemical and biological terrorism in international law» en Saul, B. (Ed.) *Research handbook on international law and terrorism* (Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 2014) 100-120.
- FREESTONE, D. «International cooperation against terrorism and the development of international law principles on jurisdiction» en Higgins, R. y Flory, M. (Eds.) *Terrorism and international law* (Routledge: Londres, 1997) 43-67.
- GAETA, P. «International criminalization of prohibited conduct» en Cassese, A. (Ed.) *The Oxford companion to international criminal justice* (Oxford University Press: Oxford, 2009).

- GILES CARNERO, R. «Terrorist acts as threats to international peace and security» en Fernández-Sánchez, P. A. (Ed.) *International legal dimension of terrorism* (Martinus Nijhoff: Leiden, 2009) 55-72.
- GINSBORG, L. «The United Nations Security Council's counter-terrorism Al-Qaida sanctions regime: resolution 1267 and the 1267 Committee» en Saul, B. (Ed.) *Research handbook on international law and terrorism* (Edward Elgar Publishing Limited: Cheltenham, 2014) 608-625.
- GOLDIE, L. F. E. «Legal proceedings arising from the 'Achille Lauro' incident in the United States of America» en Ronzitti, N. (Ed.) *Maritime terrorism and international law* (Martinus Nijhoff: Dordrecht, 1990) 107-128.
- GÓMEZ-BENÍTEZ, J. M. «Elementos comunes de los crímenes contra la humanidad en el Estatuto de la CPI y la necesaria tipificación de estos crímenes en el Derecho penal español» en *El Derecho penal internacional. Cuadernos de Derecho judicial* (vol. VII, Consejo General del Poder Judicial: Madrid, 2001).
- GREENWOOD, C. «Scope of application of humanitarian law» en Fleck, D. (Ed.) *The handbook of international humanitarian law* (Oxford University Press: Oxford, 2008).
- GREGORY, F. «Private criminality as a matter of international concern» en Sheptycki, J. (Ed.) *Issues in transnational policing* (Routledge: Londres, 2000) 100-135.
- GUARDANS CAMBÓ, I. «Entregas extraordinarias, torturas y vuelos de la CIA» en Cuerda Riezu, A. R. y Jiménez García, F. *Nuevos desafíos al Derecho penal internacional: terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales* (Tecnos: Madrid, 2009) 47-72.
- HIGGINS, R. «The general international law of terrorism» en Higgins, R. y Flory, M. (Eds.) *Terrorism and international law* (Routledge: Londres, 1997) 13-29.
- HOFFMAN, B. «Defining terrorism» en Howard, R. D. y Sawyer, R. L. (Eds.) *Terrorism and counter-terrorism. Understanding the new security environment. Readings and interpretations* (McGraw-Hill Publishing: Connecticut, 2002) 3-24.
- JESCHECK, H. H. «International Crimes» en Bernhardt, R. (Ed.) *Encyclopaedia of public international law* (vol. II, Elsevier: North-Holland, 1995).
- JIMÉNEZ GARCÍA, F. «Derecho penal internacional y terrorismo. Historia de una relación incapaz de materializarse estatutariamente» en Soroeta Liceras, J. (Ed.) *Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián* (Vol. 6, Universidad del País Vasco: San Sebastián, 2006) 303-348.

- KEIJZER, N. «Terrorism as a crime» en Heere, W. (Ed.) *Terrorism and the military: international legal implications* (TMC Asser Press: La Haya, 2003) 1115-132.
- KIRSCH, P. «Introduction» en Triffterer, O. (Ed.) *Commentary on the Rome Statute* (Beck/Hart: Oxford, 2008).
- KLEFFNER, J. K. «Scope of application of international humanitarian law» en Bothe, M. *The handbook of international humanitarian law* (Oxford University Press: Oxford, 2013) 201-257.
- KOLB, R. «The exercise of criminal jurisdiction over international terrorists» en Bianchi, A. (Ed.) *Enforcing international law norms against terrorism* (Hart Publishing: Oxford, 2004).
- LAMARCA PÉREZ, C. «Terrorismo, seguridad internacional y derechos humanos» en Ollé Sesé, M. (Coord.) *Derechos humanos y justicia penal internacional* (Universidad Internacional de Andalucía: Sevilla, 2008) 31-33.
- LOCATELLI, A. «What is terrorism? Concepts, definitions and classifications» en Caruso, R. Y Locatelli, A. (Eds.) *Understanding terrorism: a socio-economic perspective* (Emerald Publishing Limited: Bingley, 2014).
- MARGARITI, S. «The paradigm of terrorism: State-centric and cosmopolitan approaches in some current efforts towards its criminalisation» en Margariti, S. (Ed.) *Defining international terrorism. Between State sovereignty and cosmopolitanism* (TMC Asser Press, La Haya: 2017) 109-144.
- MASFERRER, A. «Legislación anti-terrorista, Estado de Derecho y derechos fundamentales: una aproximación a los límites del Estado en el constitucionalismo moderno» en Masferrer, A. (Ed.) *Estado de Derecho y derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Una aproximación multidisciplinar* (Aranzadi, Navarra, 2011).
- MCNAMARA, T. «Security Council resolutions, particularly resolution 1373 (2001)» en *Combating international terrorism: the contribution of the United Nations—Proceedings of Symposium held at Vienna International Centre, Austria, 3-4 June 2002* (Naciones Unidas: Nueva York, 2003) 42-45.
- MESSELKEN, D. «Terrorism and guerrilla warfare—A comparative essay» en Meggle, G. (Ed.) *Ethics of terrorism & counter-terrorism* (Ontos Verlag: Heusenstamm, 2005).
- MITCHELL, T. H. «Defining the problem» en Charters, D. (Ed.) *Democratic responses to international terrorism* (Brill-Nijhoff: Leiden, 1991).
- MORRIS, M. «Arresting terrorism: criminal jurisdictions and international relations» en Andrea Bianchi (Ed.) *Enforcing international law norms against terrorism* (Hart Publishing: Oxford, 2004).

- «Prosecuting terrorism: the quandaries of criminal jurisdiction and international relations» en Heere, W. O. (Ed.) *Terrorism and the military* (TMC Asser Press: La Haya, 2003).
- MURPHY, J. F. «United Nations proposals on the control and repression of terrorism» en Bassiouni, M. C. (Ed.) *International terrorism and political crimes* (Charles C. Thomas Publisher, Springfield, IL, 1975).
- NOLTE, G. «The limits of the Security Council's powers and its functions in the international legal system: some reflections» en Byers, M. (Ed.) *The role of international law in international politics* (Oxford University Press: Oxford, 2001).
- NORTON MOORE, N. «The need for an international convention» en Bassiouni, M. C. (Ed.) *International terrorism and political crimes* (Charles C. Thomas Publisher, Springfield, IL, 1975).
- ORENTLICHER, D. F. «Genocidio» en Rieff, D. y Gutman, R. (Coord.) *Crímenes de guerra: lo que debemos saber* (Debate: Barcelona, 2003) 212-216.
- PÉREZ-PRAT DURBÁN, L. «El Estado, el Estado Islámico, la comunidad internacional y la destrucción internacional de ruinas» en Palomero Páramo, J. M. (Ed.) *Roma quanta fuit ipsa ruina docet: Nicole Darcos «in Memoriam»* (Universidad de Huelva: Huelva, 2016) 133-194.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. «Derechos humanos y lucha contra el terrorismo» en Pastor Palomar, A. (Coord.) y Escobar Hernández, C. (Dir.) *Los derechos humanos en la sociedad del siglo XXI* (vol. 1, Escuela diplomática: Madrid, 2009) 39-62.
- PERRIN DE BRICHAMBAUT, M. «The role of the United Nations Security Council in the international legal system» en Byers, M. (Ed.) *The role of international law in international politics* (Oxford University Press: Oxford, 2001).
- PETERSON, M. J. «Using the General Assembly» en Boulden, J. y Weiss, T. G. (Eds.) *Terrorism and the UN, before and after September 11* (Indiana University Press: Indiana, 2004).
- PORRET, M. «The role of the United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force and the United Nations Counter-Terrorism Centre» en Saul, B. (Ed.) *Research handbook on international law and terrorism* (Edward Elgar Publishing Limited: Cheltenham, 2014).
- RAPOPORT, D. C. «The four waves of modern terrorism» en Cronin, A. y Ludes, L. (Eds.), *Attaching terrorism: elements of a grand strategy* (Georgetown University Press: Washington DC, 2004) 46-73.
- «Terrorism» en Kurtz, L. (Ed.) *Encyclopaedia of Violence, Peace & Conflict* (Academic Press: Cambridge, MA, 2008) 2087-2104.

- «The four waves of modern terror: international dimensions and consequences» en Hanhimäki, J. M. y Blumenau, B. (Eds.) *An international history of terrorism: western and non-western experiences* (Routledge: Londres, 2013) 282-310.
- REINARES NESTARES, F. «A qué llamamos terrorismo internacional?» en Martínez de Pisón Caveró (Coord.) *Seguridad internacional y guerra preventiva. Análisis de los nuevos discursos sobre la guerra* (Perla Ediciones: Logroño, 2008).
- «Terrorismo: de ETA a la yihad» en González Hernández, E., Rubio Núñez, R. (Coord.) y Pendás García, B. (Dir.) *España constitucional (1978-2018)* (vol. 4, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid, 2018).
- REMIRO BROTONS, A. R. «Desvertebración del Derecho internacional en la sociedad global» en Cardona Llorens, J. (Coord.) *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho internacional* (Vol. V, Tirant lo Blanch: Valencia, 2002) 34-382.
- «Terrorismo internacional, principios agitados» en Jiménez García, F. y Cuerda Riezu, A. (Ed.) *Nuevos desafíos del Derecho Penal Internacional. Terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales* (Tecnos: Madrid, 2009) 17-46.
- RICHARDSON, L. «Terrorism and transnational actors» en Taylor, M. y Horgan, J. (Eds.) *The future of terrorism* (Routledge: Abingdon, 2000).
- RÖBEN, V. «The role of international conventions and general international law in the fight against international terrorism» en Walter, C. *et al.* (Eds.) *Terrorism as a challenge for national and international law: security versus liberty?* (Springer: Berlín, 2004) 789-822.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L. «Principios generales del Derecho penal» en Guevara Bermúdez, J. A. *et al.* (Eds.) *La Corte Penal Internacional. Una visión iberoamericana* (Universidad Iberoamericana: México, 2005).
- «Terrorismo y Derecho internacional humanitario» en Rodríguez-Villasante y Prieto, J. L. (Ed.) *Derecho internacional humanitario* (Tirant lo Blanch y Cruz Roja: Valencia, 2007).
  - «‘Targeted killing’. De los ataques letales selectivos a los asesinatos selectivos y las ejecuciones extrajudiciales» en Díaz Barrado, C. M., Fernández Liesa, C. R. y Rodríguez-Villasante y Prieto, J. L. (Dir.) *Derecho internacional humanitario y derechos humanos: reflexiones sobre el conflicto colombiano* (Cizur Menor: Navarra, 2013) 349-386.
- ROHAN, A. «The Draft United Nations Comprehensive Convention on International Terrorism» en Saul, B. (Ed.) *Research handbook on international law and terrorism* (Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 2014).

- SALINAS DE FRÍAS, A. «La lucha contra la impunidad en la ‘guerra’ contra el terrorismo internacional: el derecho a la reparación» en *Cursos de Derechos Humanos Donostia-San Sebastián* (Vol. 10, Universidad del País Vasco: San Sebastián, 2009) 241-268.
- SANTOS VARA, J. «Las sanciones del Consejo de Seguridad contra Al-Qaida y los talibanes» en Pastor Palomar, A. y Escobar Hernández, C. (Coord.) *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XX* (Vol. 1, Escuela Diplomática: Madrid, 2009) 283-298.
- SÀSSOLI, M. «La ‘guerra contra el terrorismo’, el Derecho internacional humanitario y el estatuto de prisionero de guerra» en Valladares, G. P. (Ed.) *Derecho internacional humanitario y temas de áreas vinculadas* (Lecciones y Ensayos 78, Lexis Nexis Abeledo Perrot: Buenos Aires, 2003) 549-583.
- SAUL, B. «Defining terrorism: a conceptual minefield» en Chenoweth, E. *et al.* (Eds.) *The Oxford handbook of terrorism* (Oxford University Press: Oxford, 2019).
- SCHABAS, W. A. «Principios generales del Derecho penal en el Estatuto de la Corte Penal Internacional» en Ambos, K. y Julián Guerrero, O. (Ed.) *El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* (Universidad Externado de Colombia: Bogotá, 1999).
- «Origins of the criminalisation aggression: how crimes against peace became ‘the supreme international crime’» en Politi, M. y Nesi, G. *The International Criminal Court and the crime of aggression* (Ashgate: Cornwall, 2004) 17-32.
- «Article 6» en Triffterer, O. (Ed.) *Commentary on the Rome Statute* (Beck/Hart: Oxford, 2008).
- SCHARF, M. P. «Cherif Bassiouni and the 780 Commission: the gateway to the era of accountability» en Sadat, L. y Scharf, M. P. (Eds.) *Theory and practice of international criminal law* (Martinus Nijhoff: Leiden, 2008).
- SCHMID, A. P., STOHL, M. y FLEMMING, P. «Typologies» en Schmid, A. P. y Jongman, *Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, databases, theories and literature* (Transaction Books: Amsterdam, 1988) 39-59.
- SCHMID, A. P. «The response problem as a definition problem» en Schmid, A. P. y Crelinsten, R. D. *Western response to terrorism* (Frank Cass: Londres, 1993).
- «The definition of terrorism» en Schmid, A. P. *The Routledge handbook of terrorism research* (Routledge: Nueva York, 2011).

- SEDERBERG, P. «Defining terrorism» en Gittler, J. B. (Ed.) *Annual review of conflict knowledge and conflict resolution* (Vol. III, Garland Publishing: Nueva York, 1991).
- SIMON, J. D. «Technological and lone operator terrorism: prospects for a fifth wave of global terrorism» en Rosenfeld, J. E. (Ed.) *Terrorism, identity and legitimacy: the four waves theory and political violence* (Routledge: Nueva York, 2011).
- SLADE, T. N. y CLARK, R. S. «Preamble and final clauses» en Lee, R. S. (Ed.) *The International Criminal Court: the making of the Rome Statute. Issues, negotiations, results* (Kluwer Law International: La Haya, 1999).
- SLUITER, G. «Arrest and surrender» en Cassese, A. (Ed.) *The Oxford Companion to International Criminal Justice* (Oxford University Press: Oxford, 2009).
- TRIFFTERER, O. «Commentary to Article 10» en Triffterer, O. (Ed.) *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court* (Nomos Verlag: Baden-Baden, 1999).
- VAL GARIJO, «El crimen de agresión: ¿un nuevo factor en la futura prevención de los conflictos armados?» en José Antonio Valles Cavia *et al.* (Eds.) *Los conflictos armados contemporáneos. Construcción de la paz y derechos humanos* (Catarata: Madrid, 2013).
- VAN GINKEL, B. «The United Nations: towards a Comprehensive Convention on combating terrorism» en Leeuwen, M. (Ed.) *Confronting terrorism. European experiences, threat perceptions and policies* (Kluwer Law International: La Haya, 2003) 207-225.
- «How to repair the legitimacy deficit in the war in terror: a special court for dealing with international terrorism?» en De Zwaan, J., Bakker, E. y Van Der Meer, S. (Eds.) *Challenges in a changing world* (TMC Asser Press: La Haya, 2009) 145-262.
- VÁZQUEZ SERRANO, I. «El principio *aut dedere aut judicare* y la jurisdicción universal» en *Jornadas Doctorales de la Universidad de Murcia* (Universidad de Murcia: Murcia, 2019) 417-421.
- VILLEGAS DELGADO, C. A. «Naciones Unidas y su Estrategia Global contra el terrorismo. Una aproximación desde la perspectiva del Estado de Derecho y la legalidad internacional» en Orozco Torres, L. E., Téllez Carvajal, E. y Villegas Delgado, C. (Eds.) *Sociedad global, ciber (in) seguridad y terrorismo (s): retos y alternativas* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2019) 175-200.
- VERVAELE, J. «La asociación organizada terrorista y sus actos anticipativos: ¿un Derecho penal y política criminal sin límites?» en González Cano, I. (Coord.) *Integración europea y justicia penal* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2018) 207-288.

- WALTER, C. «Defining terrorism in national and international law» en Walter, C. *et al.* (Eds.) *Terrorism as a challenge for national and international law: security versus liberty?* (Springer: Berlín, 2004).
- WITTEN, S. M. «The International Convention for the suppression of terrorist bombings» en Saul, B. (Ed.) *Research handbook on international law and terrorism* (Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 2014) 136-150.
- ZIMMERMANN, A. «Article 5: crimes within the jurisdiction of the Court» en Triffterer, O. (Ed.) *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court* (Nomos Verlag: Baden-Baden, 1999).
- ZLATARIC, B. «History of international terrorism and its legal control» en Bassiouni, M. C. (Ed.) *International terrorism and political crimes* (Charles C. Thomas Publisher, Springfield, IL, 1975).

#### 1.4 Artículos en revistas

- ABELLÁN HONRUBIA, V. «El terrorismo internacional» (1975) 28 (1) *Revista Española de Derecho Internacional* 33-56.
- ABEYRATNE, R. «The Beijing Convention of 2010 on the suppression of unlawful acts relating to international civil aviation: an interpretative study» (2011) 4 (2) *Journal of Transportation Security* 131-143.
- ABI-SAAB, G. «The proper role of international law in combating terrorism» (2002) 1 *Chinese Journal of International Law* 304-312.
- ACOSTA SÁNCHEZ, M. A. «Lucha contra el terrorismo yihadista» (2016) 68 *Revista Española de Derecho Internacional* 139-144.
- AKINOLA, I. D. *et al.* «The place of International Criminal Court in the global fight against terrorism in Africa: an overview» (2018) 9 (4) *The Business & Management Review* 431-436.
- ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. «La ‘guerra contra el terrorismo’: ¿una ‘OPA hostil’ al Derecho de la comunidad internacional?» (2001) 53 (1-2) *Revista Española de Derecho Internacional* 289-302.
- «La lucha contra el terrorismo a raíz del 11-S: de la zanahoria al palo» (2003) 19 *Agenda Internacional* 179-220.
- «Derechos humanos y terrorismo: límite, fundamento y solución» (2004) 5 *Cursos de Derechos Humanos Donostia-San Sebastián* 11-48.
- «Terrorismo y Derecho internacional. Desarrollos normativos e institucionales tras el 11-S» (2017) 1 *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* 31-102.
- ALSTON, P. «The CIA and targeted killings beyond borders» (2011) 2 (2) *Harvard National Security Journal* 283-446.



- ÁLVAREZ RUBIAL, G. «Las fuentes de financiación de Dáesh como factor de riesgo para la estabilidad mundial» (2016) 2 *bie3: Boletín IEEE* 910-927.
- AMBOS, K. «Los fundamentos del *ius puniendi* nacional; en particular, su aplicación extraterritorial» (2006) 119 *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 268-293.
- «Creatividad judicial en el Tribunal Especial para el Líbano: ¿es el terrorismo un crimen internacional?» (2012) 3 *Revista de Derecho penal y Criminología de la UNED* 143-173.
- AMBOS, K. y WIRTH, S. «The current law of crimes against humanity. An analysis of UNTAET regulation 15/2000» (2002) 13 *Criminal Law Forum* 1-90.
- AMIRAH FERNÁNDEZ, H. «La rehabilitación de Libia: más allá de Lockerbie» (2003) 30 *Boletín Elcano* 1-5.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. «¿*De maximis non curat praetor?* El Consejo de Seguridad y el TIJ en el asunto Lockerbie» (1992) 44 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 327-350.
- ARSANJANI, M. H. «The 1998 Rome Statute of the International Criminal Court» (1999) 91 (1) *The American Journal of International Law* 22-43.
- ARTZ, D. «The Lockerbie ‘extradition by analogy’ agreement: ‘exceptional measure’ or template for transnational criminal justice?» (2002) 18 *Amsterdam University International Law Review* 163-236.
- ASADA, M. «Security Council resolution 1540 to combat WMD terrorism: effectiveness and legitimacy in international legislation» (2008) 13 (3) *Journal of Conflict and Security Law* 303-332.
- ATTAH, C. A. «Boko Haram and sexual terrorism: the conspiracy silence of the Nigerian anti-terrorist laws» (2016) 16 *African Human Rights Law Journal* 385-406.
- AURESCU, B. y GÂLEA, I. «Establishing an International Court against Terrorism» (2015) 1 *Revista de Drept Constitutional* 106-117.
- BADEY, T. J. «Defining international terrorism: a pragmatic approach» (1998) 10 (1) *Terrorism and Political Violence* 90-107.
- BALES, E. «Torturing the Rome Statute: the attempt to bring Guantanamo’s detainees within the jurisdiction of the International Criminal Court» (2009) 16 *Tulsa Journal of Comparative and International Law* 173-191.
- BARAK-EREZ, D. y SCHARIA, D. «Freedom of speech, support for terrorism, and the challenge of global constitutional law» (2001) 2 (1) *Harvard National Security Journal* 1-30.

- BASSIOUNI, M. C. «Ideologically motivated offenses and the political offenses exception in extradition: a proposed juridical standard for an unruly problem» (1970) 19 *De Paul Law Review* 217-269.
- «El Derecho penal internacional: historia, objetivo y contenido» (1982) 35 (1) *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales* 5-42.
  - «The penal characteristics of conventional international criminal law» (1983) 15 *Case Western Law Reserve Journal of International Law* 27-38.
  - «Effective national and international action against organised crime and terrorist criminal activities» (1990) 4 *Emory International Law Review* 9-42.
  - «Universal jurisdiction for international crimes: historical perspectives and contemporary practices» (2001) 42 *Virginia Journal of International Law* 81-162.
  - «The institutionalization of torture under the Bush administration» (2006) 37 *Case Western Reserve Journal of International Law* 389-425.
- BAXTER, R. R. «A skeptical look at the concept of terrorism» (1973) 7 (3) *Akron Law Review* 380-387.
- BERES, L. «The meaning of terrorism—jurisprudential and definitional clarifications» (1995) 28 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 239-250.
- BERMEJO GARCÍA, R. «Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional» (1999) 15 *Anuario Español de Derecho Internacional* 3-70.
- «El Derecho internacional frente al terrorismo: ¿nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre de 2001?» (2001) 17 *Anuario Español de Derecho Internacional* 5-24.
  - «La guerra de Irak y el Derecho internacional humanitario» (2003) 208 *Boletín de Información* 23-38.
  - «Las denominadas nuevas tendencias en la lucha contra el terrorismo internacional: el caso del Estado Islámico» (2017) 33 *Anuario Español de Derecho Internacional* 9-67.
- BEVERIDGE, F. «The Lockerbie affair» (1992) 41 (4) *The International And Comparative Law Quarterly* 907-920.
- BHATIA, M. «Fighting words: naming terrorists, bandits, rebels and other violent actors» (2005) 26 *Third World Quarterly* 5-22.
- BIANCHI, A. «Security Council's anti-terror resolutions and their implementation by Member States» (2006) 4 (5) *Journal of International Criminal Justice* 1044-1073.

- BLACK, R. «The Lockerbie disaster» (1998) 9 *Stellenbosch Law Review* 207-216.
- BLAKESLEY, C. L. «Ruminations on terrorism & anti-terrorism law & literature» (2002) 57 *University of Miami Law Review* 1041-1146.
- BLÖCHER, D. «Terrorism as an international crime: the definitional problem» (2011) 8 *Eyes on the ICC* 107-138.
- BLUM, G. y HEYMANN, P. «Law and policy of targeted killing» (2010) 1 *Harvard National Security Journal* 145-170.
- BOEVING, J. N. «Aggression, International Law, and the ICC: an argument for the withdrawal of aggression from the Rome Statute» (2004) 43 *Columbia Journal of Transnational Law* 557-612.
- BOISTER, N. «Transnational criminal law?» (2003) 14 (5) *European Journal of International Law* 953-976.
- «Treaty crimes, International Criminal Court?» (2009) 12 (3) *New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal* 341-365.
- «Further reflections on the concept of transnational criminal law» (2015) 6 (1) *Transnational Legal Theory* 9-30.
- BOUHANA, N. y WIKSTRÖM, P. H. «Theorizing terrorism: terrorism as moral action. A scoping study» (2010) 2 (2) *Contemporary Readings of Law and Social Justice* 9-79.
- BOWMAN, B. A. «Transnational crimes against culture: looting at archaeological sites and the 'grey' market in antiquities» (2008) 24 (3) *Journal of Contemporary Criminal Justice* 225-242.
- BROOKMAN-BYRNE, M. «Drone use 'outside areas of active hostilities': an examination of the legal paradigms governing US covert remote strikes» (2017) 64 (3) *Netherlands International Law Review* 3-41.
- BROOMHALL, B. «State actors in an international definition of terrorism from a human rights perspective» (2004) 36 *Case Western Reserve Journal of International Law* 421-441.
- BURKE, J. «Al Qaeda» (2004) 142 *Foreign Policy* 18-26.
- BYERS, M. «Terrorism, the use of force and international law after September 11» (2002) 51 (2) *International and Comparative Law Quarterly* 401-414.
- CALDUCH CERVERA, R. «La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional» (2001) 53 (1-2) *Revista Española de Derecho Internacional* 173-203.
- CALLEJA, J. C. «Financiación del terrorismo» (2018) 6 *Cuadernos del Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo* 45-47.

- CAMPBELL, L. M. «Defending against terrorism: a legal analysis of the decision to strike Sudan and Afghanistan» (2000) 74 (3) *Tulane Law Review* 1067-1096.
- CAMPBELL, B. «Terrorism and genocide» (2015) 20 *Sociology of Crime, Law and Deviance* 47-65.
- CANCIO MELIÁ, M. «Derecho penal del enemigo y delitos de terrorismo. Algunas consideraciones sobre la regulación de las infracciones en material de terrorismo en el Código Penal español después de la LO 7/2000» (2002) 44 *Jueces para la Democracia* 19-26.
- «Sentido y límites de los delitos de terrorismo» (2009) 26 *Derecho Penal Contemporáneo: Revista Internacional* 47-84.
- CANO PAÑOS, M. Á. «Reflexiones en torno al ‘viejo’ y al ‘nuevo’ terrorismo» (2009) 7 *Revista Española de Investigación Criminológica* 1-30.
- CARBONNEAU, T. E. «The political offence exception to extradition and transnational terrorists: old doctrine reformulated and new norms created» (1977) 1 *ASILS International Law Journal* 1-46.
- CARDONA LLORENS, J. «La Resolución 1386 (2001) del Consejo de Seguridad autorizando la fuerza internacional de asistencia para la seguridad de Afganistán: ¿un paso más en el debilitamiento de las Naciones Unidas?» (2001) 53 (1-2) *Revista Española de Derecho Internacional* 227-245.
- CASANOVAS I LA ROSA, O. «El empleo de drones armados: una encrucijada normativa» (2018) 34 *Anuario Español de Derecho Internacional* 463-480.
- CASEY-MASLEN, S. «Pandora’s box? Drone strikes under ius ad bellum, ius in bello and human rights law» (2012) 886 *International Review of the Red Cross* 597-625.
- CASSESE, A. «The international community’s ‘legal’ response to terrorism» (1989) *International and Comparative Law Quarterly* 589-608.
- «Terrorism is also disrupting some crucial legal categories of International Law» (2001) 12 (5) *European Journal of International Law* 993-1001.
- «The multifaceted criminal notion of terrorism in international law» (2006) 4 *Journal of International Criminal Justice* 933-958.
- CELSONO, A. N. «The Islamic State and Boko Haram: fifth wave jihadist terror groups» (2015) 59 (2) *Orbis* 249-268.
- CHERTOFF, M., BURY, P. y RICHTEROVA, D. «Bytes not waves: information communication technologies, global jihadism and counterterrorism» (2020) *International Affairs*.

- CLAPMAN, A. «Extending international criminal law beyond the individual to corporations and armed opposition groups» (2008) 6 (5) *Journal of International Criminal Justice* 899-926.
- CLARK, R. S. «State terrorism: some lessons from the sinking of the Rainbow Warrior» (1988) 20 *Rutgers Law Journal* 393-414.
- «Amendments to the Rome Statute of the International Criminal Court considered at the First Review Conference on the Court, Kampala, 31 May-11 June 2010» (2012) 2 *Goettingen Journal of International Law* 689-712.
- COHEN, A. «Prosecuting terrorists at the International Criminal Court» (2012) 20 (2) *Michigan State International Law Review* 219-257.
- CINELLI, C. y ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. «Terrorismo islamista, contra terrorismo y derechos humanos» (2008) 9 *Cursos de Derechos Humanos Donostia-San Sebastián* 151-170.
- COLLINS, S. D. «Dissuading State support of terrorism: strikes or sanctions? (An analysis of dissuasion measures employed against Libya)» (2004) 27 (1) *Studies in Conflict & Terrorism* 1-18.
- CÓMAN, K. «Prosecuting crimes of international concern: Islamic State at the ICC?» (2017) 33 (84) *Utrecht Journal of International and European Law* 120-145.
- CONDE PÉREZ, E. «TEDH —Sentencia de 28.02.2008, Saadi c. Italia, 37201/06— artículo 3 CEDH— prohibición de torturas y penas o tratos inhumanos o degradantes— terrorismo v. tortura» (2009) 32 *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 275-290.
- «La Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, incluidos los agentes diplomáticos (Nueva York: 1973): análisis y perspectivas actuales de aplicación» (2011) 13 *Foro, Nueva Época* 111-138.
- CORDINI, N. S. «Dogmática del Derecho penal transnacional: hacia una dogmática jurídico-penal regional» (2018) 13 (26) *Política Criminal* 1140-1169.
- DARTNELL, M. «A legal inter-network for terrorism: Issues of globalisation, fragmentation and legitimacy» (1999) 11 (3) *Terrorism and Political Violence* 197-208.
- DAVIDSON, J. S. «The Rainbow Warrior arbitration concerning the treatment of the French agents Mafart and Prieur» (1999) 40 (2) *International & Comparative Law Quarterly* 446-457.
- DE LA CORTE IBÁÑEZ, L. «Cuando el Estado Islámico perdió su Estado. Un análisis estimativo sobre el fin del poder territorial del Dáesh» (2017) 8 *bie3: Boletín IEEE* 576-593.

- DE LA RASILLA, I., «An international terrorism court *in nuce* in the age of international adjudication» (2017) 1 *Asian Yearbook of Human Rights and Humanitarian Law* 76-108.
- DEEN-RACSMÁNY, Z. «A new passport to impunity? Non-extradition of naturalized citizens versus criminal justice» (2004) 2 *Journal of International Criminal Justice* 761-784.
- DESRUES, T. «Los jóvenes en el mundo árabe de la ‘Primavera’ democrática al ‘Invierno’ yihadista?: Participación y activismo político y social» (2015) 19 *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* 1-14.
- DÍAZ SOTO, J. M. «Una aproximación al crimen de agresión» (2014) 99 *Derecho Penal y Criminología: Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminales* 11-60.
- DINSTEIN, Y. «International Criminal Law» (1985) 20 *Israel Law Review* 206-242.
- DONATO, A. M. «La OACI y el terrorismo aeronáutico» (2014) 38 *CIDA-E: Revista del Centro de Investigaciones y Difusión Aeronáutico-Espacial* 11-38.
- DRUMBL, M, A. «Collective violence and individual punishment: the criminality of mass atrocity» (2005) 99 *Northwestern University Law Review* 539-610.
- DUARTE-HERRERA, R. e IFSITS, C. «Genocide against Yazidis» (2017) 1 *University of Vienna Law Review* 1-33.
- DUGARD, J. «Towards the definition of international terrorism» (1973) 67 (5) *American Journal of International Law* 94-100.
- DUGARD, J. y VAN DER WYJNGAERT, C. «Reconciling extradition with human rights» (1998) 92 (2) *American Journal of International Law* 187-212.
- DUNLAP, B. N. «State failure and the use of force in the age of global terror» (2004) 27 *Boston College International and Comparative Law Review* 453-475.
- ECHEVERRÍA JESÚS, C. «La nueva dimensión del desafío yihadista salafista» (2015) 16 *Colección de estudios internacionales* 1-52.
- ENRÍQUEZ, D. «Terrorismo marítimo y libertad de navegación. La actividad de la Organización Marítima Internacional en materia de protección y los claroscuros del Convenio SUA y del Protocolo SUA de octubre de 2005» (2007) VII *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 153-187.
- ESTUPIÑAN SILVA, R. «Principios que rigen la responsabilidad internacional penal por crímenes internacionales» (2012) XII *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 133-173.

- FASSBENDER, B. «Targeted sanctions imposed by the UN Security Council and due process rights» (2006) 3 *International Organisations Law Review* 437-485.
- FEAL VÁZQUEZ, J. «La amenaza del terrorismo en el ámbito marítimo» (2008) 308 *Boletín de Información* 7-24.
- FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, P. A. «Universal jurisdiction and terrorism» (2018) 6 (1) *Groningen Journal of International Law* 24-48.
- FERNÁNDEZ ARRIBAS, G. «Crimen de agresión» (2017) 13 *Eunomía. Revista de Cultura de la Legalidad* 283-292.
- FERNÁNDEZ SANZ, J. C. «Terrorismo marítimo: Análisis del Convenio SUA» (2016) 127 *Política y Estrategia* 159-181.
- FERNÁNDEZ TOMÁS, A. «El recurso al artículo quinto del Tratado de Washington tras los acontecimientos del 11 de septiembre: mucho ruido y pocas nueces» (2001) 53 (1-2) *Revista Española de Derecho Internacional* 205-226.
- FLETCHER, G. P. «The indefinable concept of terrorism» (2006) 4 *Journal of International Criminal Justice* 894-911.
- FLOROIU, M. y TUDOR, F. «Considerations regarding the International Court against Terrorism» (2017) VII (2) *Law Review* 61-65.
- FRANCK, T. M. y LOCKWOOD, B. B. «Preliminary thoughts towards an international convention on terrorism» (1974) 68 (1) *American Journal of International Law* 69-90.
- FRANCO VADEZ, J. A. «Control de legalidad a los actos del Consejo de Seguridad: ¿existe una vía jurisdiccional?» (2014) *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid* 117-143.
- FREY, B. S. y ROHNER, D. «Protecting cultural property against terrorism» (2007) 18 (3) *Defence and Peace Economics* 245-252.
- FRIEDRICHS, J. «Defining the international public enemy: the political struggle behind the legal debate on international terrorism» (2006) 19 *Leiden Journal of International Law* 69-91.
- FRIEYRO, M. «Evolución y estrategias del terrorismo yihadista. Mecanismos de captación y medidas para combatirlo» (2019) 14 *bie3: Boletín IEEE* 364-381.
- FRY, J. D. «Terrorism as a crime against humanity and genocide: the backdoor to universal jurisdiction» (2002) 7 *UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs* 169-200.
- FUENTE COBO, I. «Al-Qaeda frente al Dáesh: dos estrategias antagonistas y un mismo objetivo» (2018) 10 *bie3: Boletín IEEE* 206-233.

- GAETE GONZÁLEZ, E. A. «La tipificación jurídica del terrorismo» (2002) 23 *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* 451-460.
- GALIGGING, R. «Prosecuting acts of terrorism as crimes against humanity under the ICC Treaty» (2010) 7 (4) *Indonesia Journal of International Law* 746-774.
- GANOR, B. «Defining terrorism: is one man's terrorist another man's freedom fighter?» (2002) 3 (4) *Police Practice and Research* 287-304.
- «Terrorist organization typologies and the probability of a boomerang effect» (2008) 31 (4) *Studies in Conflict and Terrorism* 269-283.
- GARRISON, A. H. «Terrorism: the nature of its history» (2003) 16 (1) *Criminal Justice Studies: A Critical Journal of Crime, Law and Society* 39-52.
- «Defining terrorism: philosophy of the bomb, propaganda by deed and change through fear and violence» (2004) 17 (3) *Criminal Justice Studies* 259-279.
- GEHR, W. «Le Comité contre le terrorisme et la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité» (2003) *Actualité et Droit International*.
- GEHRING, T. y DÖRFLER, T. «Division of labor and rule-based decision making within the UN Security Council: the Al-Qaeda/Taliban sanctions regime» (2013) 19 (4) *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 567-587.
- GILLET, M. «The anatomy of an international crime of aggression at the International Criminal Court» (2003) 13 (4) *International Criminal Law Review* 829-864.
- GILLET, M. Y SCHUSTE, M. «Fast-track justice. The Special Tribunal for Lebanon defines terrorism» (2011) 9 *Journal of International Criminal Justice* 989-1020.
- GIUMELLI, F. «Understanding United Nations targeted sanctions: an empirical analysis» (2015) 91 (6) *International Affairs* 1351-1368.
- GOLDSTONE, R. J. y SIMPSON, J. «Evaluating the role of the International Criminal Court as a legal response to terrorism» (2009) 16 *Harvard Human Rights Journal* 13-26.
- GÓMEZ BENÍTEZ, J. M. «El exterminio de grupos políticos en el Derecho penal internacional: genocidio y crímenes contra la humanidad» (2000) 4 *Revista de Derecho y Proceso Penal* 147-160.
- GOLDER, B. y WILLIAMS, G. «What is terrorism? Problems of legal definition» (2004) 27 (2) *University of New South Wales Law Journal* 270-295.
- GONZÁLEZ CALLEJA, E. «Las oleadas históricas de violencia terrorista: una reconsideración» (2009) 24 *Revista de Psicología Social* 119-137.



- GONZÁLEZ IBÁÑEZ, J. «El respeto a los derechos humanos y el Estado de Derecho en el contexto de terrorismo y amenaza a las libertades públicas» (2010), 1 (2) *Revista Logos, Ciencia & Tecnología*.
- GONZÁLEZ VAZ, C. «El fenómeno terrorista y el Derecho penal, ¿hacia un nuevo rumbo?» (2017) 7 *bie3: Boletín IEEE* 687-700.
- GONZÁLEZ VEGA, J. A. «Los atentados del 11 de septiembre, la operación ‘Libertad duradera’ y el Derecho de legítima defensa» (2001) 53 (1-2) *Revista Española de Derecho Internacional* 247-271.
- GRANT, J. P. «Beyond the Montreal Convention» (2004) 36 *Case Western Reserve Journal of International Law* 453.
- GREPPI, E. «The evolution of international criminal responsibility in international law» (1999) 81 *International Review of the Red Cross* 531-553.
- GUILLAUME, G. «Terrorisme et droit international» (1989) III 215 *Recueil de Cours de l'Académie de Droit International* 287-416.
- GUYMON, C. D. «International mechanisms for combating transnational organized crime: the need for a multilateral convention» (2000) 18 *Berkeley Journal of International Law* 53-101.
- HAFETZ, J. «Terrorism as an international crime?: mediating between justice and legality» (2015) 109 *Proceedings of the American Society of International Law Annual Meeting* 158-161.
- HALBERSTAM, M. «Terrorism on the high seas: the Achille Lauro, piracy and the IMO Convention of maritime safety» (1988) 82 (2) *American Journal of International Law* 269-310.
- «The evolution of the United Nations position on terrorism: from exempting national liberation movements to criminalizing terrorism wherever and by whomever committed» (2002) 41 *Columbia Journal of Transnational Law* 573-584.
- HALLIDAY, F. «Terrorismo y perspectivas históricas: comprender y evitar el pasado» (2004) 10 *La Vanguardia Dossier* 14-32.
- HARE, A. «A new forum for the prosecution of terrorists: exploring the possibility of the addition of terrorism to the Rome Statute’s jurisdiction» (2010) 8 *Loyola University Chicago International Law Review* 95-104.
- HEAD, J. W. «Essay: the United States and international law after September 11» (2001) 11 *Kansas Journal of Law and Public Policy* 1-16.
- HECHLER, S. «Prosecuting Islamic state members for sexual and gender-based crimes committed against Yazidi women and girls» (2016) 25 *Cardozo Journal of International and Comparative Law* 595-625.

- HERNÁNDEZ PASTOR, J. «Ámbitos de aplicación del Derecho internacional humanitario» (2009) 16 (27) *Agenda Internacional* 131-163.
- HEUPEL, M. «With power comes responsibility: human rights protection in United Nations sanctions policy» (2013) 19 (4) *European Journal of International Relations* 773-796.
- HIÉRAMENTE, M. «The myth of ‘international crimes’: dialectics and international criminal law» (2011) 3 (2) *Goettingen Journal of International Law* 551-588.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, L. «Las sanciones del Consejo de Seguridad contra Al-Qaeda y los talibanes: ¿son realmente inteligentes?» (2006) 58 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 737-770
- «The legislative role of the Security Council in its fight against terrorism: legal, political and practical limits» (2008) 57 (2) *International & Comparative Law Quarterly* 333-359.
- HMOUD, M. «Negotiating the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism» (2006) 4 *Journal of International Criminal Justice* 1031-1043.
- HONIG, O. y YAHIEL, I., «A fifth wave of terrorism? The emergence of terrorist semi-States» (2019) 31 (6) *Terrorism and Political Violence* 1210-1228.
- HORLICK, G. «The developing of the law of air hijacking» (1971) 12 *Harvard International Law Journal* 33-70.
- HULSROJ, P. «The legal function of the Security Council» (2002) 1 *Chinese Journal of International Law* 59-93.
- IGUALADA TOLOSA, C. «Bangladesh: puerta de entrada del yihadismo hacia el Sureste Asiático» (2018) 11 *bie3: Boletín IIEE* 494-506.
- IRELAND-PIPER, D. «Prosecutions of extraterritorial criminal conduct and the abuse of rights doctrine» (2013) 9 *Utrecht Law Review* 68-89.
- JARVIS, L. y MACDONALD, S. «Locating cyberterrorism: how terrorism researchers use and view the cyber lexicon» (2014) 8 (2) *Perspectives on Terrorism* 52-65.
- JENKS, C. W. «The conflict of law-making treaties» (1953) 30 *British Year Book of International Law* 401-453.
- JESÚS, C. E. «La vigencia del terrorismo yihadista en el Magreb» (2019) 13 *bie3: Boletín IIEE* 531-546.
- JIMÉNEZ GARCÍA, F. «‘Combatientes terroristas extranjeros’ y conflictos armados: utilitarismo inmediato ante fenómenos no resueltos y normas no consensuadas» (2016) 68 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 277-301.

- JOHNSON, D. «The problem of the terror non-state: rescuing international law from ISIS and Boko Haram» (2019) 84 (2) *Brooklyn Law Review* 475-522.
- JOHNSON, P. L. «Facilitating the entry into force and implementation of the amendment to the Convention on the physical protection of nuclear material: observations, challenges and benefits» (2014) 94 (2) *OECD/NEA Nuclear Law Bulletin* 9-42.
- JOYNER, C. C. «The 1988 IMO Convention on the safety of maritime navigation: towards a legal remedy for terrorism at sea» (1989) 31 *German Yearbook of International Law* 230-262.
- «International extradition and global terrorism: bringing international criminals to justice» (2003) 25 (3) *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review* 493-542.
- «Countering nuclear terrorism: a conventional response» (2007) 18 (2) *European Journal of International Law* 225-251.
- JOYNER, C. C. y ROTHBAUM, W. P. «Libya and the aerial incident at Lockerbie: what lessons for international extradition law» (1992) 14 *Michigan Journal of International Law* 222-261.
- JYRKKIÖ, T. «Other inhumane acts as crimes against humanity» (2011) *Helsinki Law Review* 1-21.
- KAMMERHOFER, J. «Uncertainty in the formal sources of international law: customary international law and some of its problems» (2004) 15 (3) *European Journal of International Law* 523-553.
- KAPLAN, J. «The fifth wave: the new tribalism?» (2007) 19 (4) *Terrorism and Political Violence* 545-570.
- KAPLAN, J. «Terrorism's fifth wave: a theory, a conundrum and a dilemma» (2008) 2 (2) *Perspectives of Terrorism* 12-24..
- «A typology of terrorism» (2008) 6 (1) *Journal of Political Philosophy* 1-38.
- KAPLAN, J. y COSTA, C. «The Islamic State and the new tribalism» (2015) 27 (5) *Terrorism and Political Violence* 926-969.
- KARAMZADEH, S. y TABATABAEI, S. A. «Combating terrorism: challenges and responses» (2018) 8 (1) *Ad Alta: Journal of Interdisciplinary Research* 37-42.
- KARSKA, E. y KARSKI, K. «Introduction: the phenomenon of foreign fighters and foreign terrorist fighters: an international law and human rights perspective» (2016) 18 (5) *International Community Law Review* 377-387.
- KAYE, S.S. «The United Nations effort to draft a Convention on the taking of hostages» (1978) 27 (2) *American University Law Review* 433-487.

- KAZMIR, S. «The law, policy, and practice of kidnapping for ransom in a terrorism context» (2015) 48 (1) *New York University Journal of International Law and Politics* 325-361.
- KEITH, K. M. F. «Deconstructing terrorism as a war crime. The Charles Taylor case» (2013) 11 *Journal of International Criminal Justice* 813-833.
- KENNY, C. y MALIK, N. «Trafficking terror and sexual violence: accountability for human trafficking and sexual and gender-based violence by terrorist groups under the Rome Statute» (2019) 52 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 43-74.
- KIRSCH, S. y OEHMICHEN, A. «Judges gone astray: the fabrication of terrorism as an international crime by the Special Tribunal for Lebanon» (2011) 1 *Durham Law Review Online* 1-20.
- KIRSCHNER, A. J. «Security Council resolution 1904 (2009): a significant step in the evolution of the Al-Qaida and Taliban sanctions regime?» (2010) 70 (3) *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 585-607.
- KLAUSEN, J. «Tweeting the Jihad: social media networks of Western foreign fighters in Syria and Iraq» (2014) 38 (1) *Studies in Conflict & Terrorism* 1-22.
- KLEIN, P. «Le droit international à l'épreuve du terrorisme» (2006) 321 *Recueil de Cours de l'Académie de Droit International* 203-484.
- KOLB, R. «Universal criminal jurisdiction in matters of international terrorism» (1997) 1 *Revue Hellénique Droit International* 43-88.
- KOSKENNIEMI, M. «The police in the temple: order, justice and the UN: a dialectical view» (1995) 6 (3) *European Journal of International Law* 325-348.
- KOVAČ, M. «International criminalisation of terrorism» (2007) 14 (1) *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 267-290.
- LARKIN, P. J. «Can captured ISIS fighters be prosecuted for genocide in an international tribunal?» (2018) 228 *Legal Memorandum, The Heritage Foundation* 1-12.
- LATIF, M. I. y KHAN, R. A. «United Nations Global counter-terrorism strategy: achievements and challenges» (2010) 30 (3-4) *Strategic Studies* 1-18.
- LENZERINI, F. «Terrorism, conflicts and the responsibility to protect cultural heritage» (2016) 51 (2) *International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 70-85.
- LEVITT, G. «Is terrorism worth defining?» (1986) 13 *Ohio Northern University Law Review* 97-116.

- LIANG, C. S. «Cyber Jihad: understanding and countering Islamic State propaganda» (2015) 2 (4) *GSCP Policy Paper* 1-12.
- LÓPEZ CALERA, N. «El concepto de terrorismo. ¿Qué terrorismo? ¿Por qué terrorismo? ¿Hasta cuándo terrorismo?» (2002) 19 *Anuario de Filosofía del Derecho* 51-71.
- LÓPEZ JACOISTE, E. «La Unión Europea ante los combatientes terroristas extranjeros» (2016) 67 *Revista de Estudios Europeos* 47-71.
- LORCA FERRECCIO, R. «Asesinatos selectivos en la guerra contra el terrorismo» (2012) 1 *Anuario de Derecho Público* 495-514.
- MAIANGWA, B. y AGBIBOA, D. «Why Boko Haram kidnaps women and young girls in north-eastern Nigeria» (2014) 3 *Conflict Trends* 51-56.
- MAKARENKO, T. «The crime-terror continuum: tracing the interplay between transnational organised crime and terrorism» (2004) 6 (1) *Global Crime* 129-145.
- MALONEY-DUNN, K. «Humanizing terrorism through international criminal law: equal justice for victims, fair treatment of suspects, and fundamental human rights at the ICC» (2010) 8 *Santa Clara Journal of International Law* 69-86.
- MANGAS MARTÍN, A. «La calificación de las guerras de liberación nacional como conflictos armados internacionales: consecuencias para el Derecho internacional humanitario» (1990-1991) IV *Anuario Argentino de Derecho Internacional* 11-36.
- MARRERO ROCHA, I. «Nuevas dinámicas en las relaciones entre crimen organizado y grupos terroristas» (2017) 69 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 145-170.
- MARSTON, G. «Early attempts to suppress terrorism: the terrorism and International Criminal Court conventions of 1937» (2002) 4 *British Yearbook of International Law* 293-313.
- MARTENCZUK, B. «The Security Council, the International Court and judicial review: what lessons from Lockerbie?» (1999) 10 (3) *European Journal of International Law* 517-547.
- MARTÍNEZ, L. «Prosecuting terrorists at the International Criminal Court: Possibilities and problems» (2002) 34 (1) *Rutgers Law Journal* 1-62.
- MARTÍNEZ MULERO, I. «El frenesí legislativo después del 11-S ¿derechos humanos versus seguridad nacional?» (2011) 1 *Revista Aequitas: Estudios sobre historia, Derecho e instituciones* 71-82.
- MARTINI, A. «El terrorismo global como amenaza al orden internacional: el caso del Estado Islámico» (2016) 32 *Relaciones Internacionales* 79-95.

- MATEUS RUGELES, A. y MARTÍNEZ-VARGAS, J. R. «Derecho penal internacional y terrorismo: ¿crimen de Derecho internacional? (2010) 113 *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 381-414.
- MAZANDARAN, P. A. «An international legal response to an international problem: prosecuting international terrorists» (2006) 6 *International Criminal Law Review* 503-548.
- MAZZOCHI, S. «The age of impunity: using the duty to extradite or prosecute and universal jurisdiction to end impunity for acts of terrorism once and for all» (2011) 32 *Northern Illinois University Law Review* 75-102.
- MCDONALD, S. D. «The SUA 2005 Protocol: a critical reflection» (2013) 28 (3) *International Journal of Marine and Coastal Law* 485-516.
- MCGINLEY, G. P. «The ICJ's decision in the Lockerbie cases»(1992) 22 *Georgia Journal of International and Comparative Law* 577-608.
- MÉGRET, F. «The politics of international criminal justice» (2002) 13 *European Journal of International Law* 1261-1284.
- «A Special Tribunal for Lebanon: the UN Security Council and the emancipation of international criminal justice» (2008) 21 (2) *Leiden Journal of International Law* 485-512.
- MEISELS, «Defining terrorism: a typology» (2009) 12 (3) *Critical Review of International, Social and Political Philosophy* 331-351.
- MEJÍA AZUERO, J. C. «Diferencias entre el Derecho penal internacional y el Derecho internacional penal» (2008) XI (22) *Prologómenos. Derechos y Valores* 181-217.
- MENDOZA CALDERÓN, S. «La destrucción de bienes culturales en un contexto de violencia armada según el derecho penal internacional: ¿crimen de lesa humanidad, crimen de guerra o delito de terrorismo?» (2017) 32 *Revista General de Derecho Penal* 1-77.
- METTRAUX, G. «Crimes against humanity in the jurisprudence of the ICTY and ICTR» (2022) 43 *Harvard International Law Journal* 237-316.
- MONTJOIE, M. «Treaty implementation applied to conventions on nuclear safety» (2015) 96 (2) *OECD/NEA Nuclear Law Bulletin* 9-34.
- MONTORO BALLESTEROS, A. «En torno a la idea de delito político (notas para una ontología de los actos contrarios a Derecho)» (2000) 18 *Anales de Derecho de la Universidad de Murcia* 131-156.
- MORALES MORALES, S. «Las organizaciones yihadistas: una amenaza persistente, evolutiva y adaptable» (2017) 6 *bie3: Boletín IEEE* 879-905.

- MORÁN BLANCO, S. «La ciberseguridad y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por el terrorismo» (2017) 69 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 195-222.
- MORENO ARANGUENA, F. A. «La evolución en la prevención del blanqueo de capitales y la lucha contra la financiación del terrorismo en Naciones Unidas» (2019) 1 *Revista Aranzadi Doctrinal*.
- MORILLO LLOVO, J. «ISIS: la última evolución del terrorismo» (2016) 4 *bie3: Boletín IEEE* 587-607.
- MUCH, C. «The International Criminal Court (ICC) and terrorism as an international crime» (2006) 14 *Michigan State Journal of International Law* 121-138.
- MUHAMMADIN, F. M. «Terrorism and the crime of aggression under the Rome Statute» (2015) 27 *Mimbar Hukum Law Journal* 128-144.
- MURGUÍA ROSETE, J.A. «El terrorismo, delito político y terrorismo de Estado» (2003) 92 *Relaciones Internacionales* 61-71.
- MURPHY, J. F. «The future of multilateralism and efforts to combat international terrorism» (1987) 25 *Columbia Journal of Transnational Law* 35-99.
- «Defining international terrorism: a way out of the quagmire» (1989) 19 *Israel Yearbook of Human Rights* 13-37.
- MURPHY, R. y RASDAN, A. J. «Due process and targeted killing of terrorists» (2009) 31 *Cardozo Law Review* 405-450.
- MYJER, E. P. J. y WHITE, N. D. «The Twin Towers attack: an unlimited right to self-defence?» (2002) 7 *Journal of Conflict and Security Law* 5-17.
- NADELMANN, E. A. «Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society» (1990) 44 *International Organization* 479-526.
- NTANDA NSEREKO, D. D. «Aggression under the Rome Statute of the International Criminal Court» (2002) 71 *Nordic Journal of International Law* 497-521.
- NEWTON, M. A. «Terrorist crimes and the at dedere aut iudicare obligation» (2013) 13-32 *Working Paper Vanderbilt University Law School* 68-92.
- O'DONNELL, D. «International treaties against terrorism and the use of terrorism during armed conflict and by armed forces» (diciembre de 2006) 88 (864) *International Review of the Red Cross* 853-880.
- O'HIGGINS, P. «Unlawful seizure and irregular extradition» (1960) 36 *British Yearbook of International Law* 279-320.

- OLÁSOLO ALONSO, H. «El principio *nullem crimen sine iure* en Derecho internacional contemporáneo» (2013) 1 (1) *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal* 18-42.
- ORIHUELA CALATAYUD, E. «La actuación del Consejo de Seguridad de la ONU en el asunto Lockerbie: paradigma de incontrolable abuso de poder» (1992) 44 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 395-416.
- «La obligación *aut dedere* y su cumplimiento en España» (2016) 68 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 207-228.
- OYEWOLE, S. «The fate of hostages: Nigeria's conflict theatres in comparative perspective» (2016) 25 (2) *African Security Review* 193-207.
- PANIAGUA REDONDO, R. y PONS RAFORLS, F. X. «El sistema de seguridad colectiva, el terrorismo internacional y la legítima defensa» (2001) 4 *Agenda ONU: Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas* 9-56.
- PARKER, T. y SITTER, N. (2015) «The four horsemen of terrorism: it's not waves, it's strains» 28 (2) *Terrorism and Political Violence* 197-216.
- PAUST, J. J. «An introduction to and a commentary on terrorism and the law» (1986) 19 *Connecticut Law Review* 697-750.
- «Terrorism's proscription and core element of an objective definition» (2010) 8 *Santa Clara Journal of International Law* 51-68.
- PEJIC, J. «Terrorist acts and groups: a role for international law?» (2005) 75 (1) *The British Year Book of International Law* 71-100.
- PÉREZ DE FRANCISCO, E. «El asunto Lockerbie. ¿Es éste el concepto de globalización del Derecho internacional del Consejo de Seguridad?» (2000) 4 *Ius Publicum* 91-109.
- PETERSEN, A. C. «Extradition and the political offense exception in the suppression of terrorism» (1992) 67 *Indiana Law Journal* 767-796.
- PHILIPS, R. S. «The political offense exception and terrorism: Its place in the current extradition scheme and proposals for its future» (1997) 15 *Dickinson Journal of International Law* 337-360.
- PIERA, A. «Una mirada crítica al convenio de Tokio de 1963 sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves: ¿debería la OACI intentar modificarlo?» (2012) 10 *Revista de Derecho del Transporte: Terrestre, Marítimo, Aéreo y Multimodal* 27-64.
- PINEROS POLO, E. «Primera condena de la Corte Penal Internacional por destrucción de patrimonio histórico en Tombuctú: el caso Al Mahdi» (2020) 18 *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* 104-129.



- PLACHTA, M. « Aut dedere aut judicare: an overview of modes of implementation and approaches» (1999) 6 *Maastricht Journal of European and Comparative International Law* 331-365.
- «(Non-)extradition of nationals: a never-ending story? (1999) 13 *Emory International Law Review* 77-159.
- «The Lockerbie case: the role of the Security Council in enforcing the principle aut dedere aut judicare» (2001) 12 *European Journal of International Law* 125-140.
- POST, J. M., MCGINNIS, C. y MODDY, K. «The changing face of terrorism in the 21<sup>st</sup> Century: the communications revolution and the virtual community of hatred» (2014) 32 (3) *Behavioral Sciences and the Law* 306-334.
- POTOT-WARREN, J. «Identifying genocide: the Yazidi massacre in the context of the Convention on the prevention and punishment of genocide 1948» (2020) 2 (1) *The Student Journal of Professional Practice and Academic Research* 30-49.
- POVEDA CRIADO, M. Á. y TORRENTE BARREDO, B. «Redes sociales y ciberterrorismo. Las TIC como herramienta terrorista» (2016) 8 *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales* 509-518.
- PRIEGO MORENO, A. El Estado Islámico. ¿Segunda parte de Al-Qaeda o algo nuevo? (2014) 1393 *Razón y Fe* 491-504.
- PROULX, V. J. «Rethinking the jurisdiction of the International Criminal Court in the post-September 11th era: should acts of terrorism qualify as crimes against humanity» (2003) *American University International Law Review* 1009-1090.
- PRZETACZNIK, F. «Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons» (1974) 52 *Revue du Droit International de Sciences Diplomatiques et Politiques* 208-247.
- PUENTE EGIDO, J. «La extradición, problema complejo de cooperación internacional en materia penal» (2000) 15 *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED* 205-236.
- PUGH, M. «Legal aspects of the Rainbow Warrior affair» (1987) 36 (3) *International and Comparative Law Quarterly* 655-669.
- QUÉNIVET, N. «You are the weakest link and we will help you! The Comprehensive Strategy of the United Nations to fight terrorism» (2006) 11 (3) *Journal of Conflict & Security Law* 371-397.
- QUESADA CASTRO, F. «Nuevas guerras: muerte de Osama, ¿justicia o venganza? (2011) 201-202 *Temas para el Debate* 49-57.

- RADIL, S. M. y CASTAN PINOS, J. «Re-examining the four waves of modern terrorism: a territorial interpretation» (2019) *Studies in Conflict and Terrorism* 1-20.
- RAMÓN CHORNET, C. «La lucha contra el terrorismo internacional después del 11 de septiembre de 2001» (2001) 53 (1-2) *Revista Española de Derecho Internacional* 273-288.
- «Las prerrogativas de la CIA en la eliminación de presuntos terroristas y en la práctica de torturas» (2004) 56 (1) *Revista Española de Derecho Internacional* 542-544.
- RAPOPORT, D. C., «The government is up in the air over combating terrorism» (1977) 9 *National Journal* 1853-1856.
- «The fourth wave: September 11 in the history of terrorism» (2001) 100 (650) *Current History* 419-424.
- «The four waves of rebel terror and September 11» (2002) 8 (1) *Anthropoetics—The Journal of Generative Anthropology* 1-19.
- «It's waves, not strains» (2015) 28 (2) *Terrorism and Political Violence* 1-8.
- RASLER, K. y THOMPSON, W. R. «Looking for waves of terrorism» (2009) 21 (1) *Terrorism and Political Violence* 28-41.
- RASTAN, R. «The jurisdictional scope of situations before the International Criminal Court» (2012) 23 (1-3) *Criminal Law Forum* 1-34.
- REDAELLI, C. «The right to rebel against violations of human rights: a new role for the responsibility to protect?» (2017) 20 *Palestine Yearbook of International Law* 9-41.
- REMIRO BROTONS, A. R. «Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden» (2001) 53 (1-2) *Revista Española de Derecho Internacional* 125-171.
- ROBINSON, D. «Crimes against humanity at the Rome Conference» (1999) 93 *The American Journal of International Law* 43-57.
- ROCHA MARRERO, I. «Los combatientes 'terroristas' extranjeros de la Unión Europea a la luz de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas» (2016) 54 (20) *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 555-594.
- RODRÍGUEZ MORALES, T. G. «El terrorismo y nuevas formas de terrorismo» (2012) 15 (33) *Espacios Públicos* 72-95.
- ROELE, I. «Disciplinary power and the UN Security Council Counter Terrorism Committee» (2014) 19 (1) *Journal of Conflict and Security Law* 49-84.

- ROLLNERT LIERN, G. «Incitación al terrorismo y libertad de expresión: el marco internacional de una relación problemática» (2014) 91 *Revista de Derecho Político* 231-262.
- ROMEU, J. «¿Hacia una definición jurídica de terrorismo?» (2006) 110 (20) *Política Exterior* 179-186.
- RONEN, Y. «Incitement to terrorist acts and international law» (2010) 23 (3) *Leiden Journal of International Law* 645-674.
- ROSAND, E. «Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee and the fight against terrorism» (2003) 97 (2) *American Journal of International Law* 333-341.
- «The Security Council as global legislator: ultra vires or ultra innovative» (2004) 28 *Fordham International Law Journal* 542-590.
- ROSAND, E. y MILLAR, A. «Implementing the UN General Assembly's Global counter-terrorism strategy in the Asia-Pacific» (2007) 3 (3) *Asian Security* 181-203.
- ROSTOW, N. «Before and after: the changed UN response to terrorism since September 11th» (2002) 35 (3) *Cornell International Law Journal* 475-490.
- RUBIN, A. P. «Legal response to terror: an International Criminal Court» (2002) 43 *Harvard International Law Journal* 65-70.
- SADAT, L. N. «Extraordinary rendition, torture and other nightmares from the war on terror» (2007) 75 *George Washington Law Review* 1200-1248.
- SAILER, T. M. «The International Criminal Court: an argument to extend its jurisdiction to terrorism and a dismissal of US objections» (1999) 13 *Temple International & Comparative Law Journal* 311-346.
- SALINAS DE FRÍAS, A. «Lucha contra el terrorismo internacional: no solo del uso de la fuerza pueden vivir los Estados» (2016) 68 (2) *Revista Española de Derecho Internacional*, 68(2), 229-252.
- SALVIOLI, F. «¿La justicia que viene? Un análisis de la Conferencia de las Naciones Unidas para el establecimiento de una Corte Penal Internacional» (1999) 2 *Agora, Revista de Ciencias Sociales* 173-192.
- SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, E. «¿Nos encontramos ante la quinta oleada de terrorismo internacional?» (2016) 1 *bie3: Boletín IEEE* 40-57.
- SÁNCHEZ FRÍAS, A. «La propuesta de un Tribunal Internacional contra el Terrorismo: retos jurídicos y políticos» (2018) 103 *Revista de Derecho Político de la UNED* 407-438.
- SÁNCHEZ PATRÓN, J. M. «El ámbito de aplicación del Derecho internacional humanitario: desarrollos recientes» (2006) 12 (23) *Agenda Internacional* 57-91.

- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I. «Una cara oscura del Derecho internacional: Legítima defensa y terrorismo internacional» (2002) 1 *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* 271-299.
- SANDOZ, Y. «Lutte contre le terrorisme el Droit international : risques et opportunités» (2002) 3 *Revue Suisse de Droit Internationale et de Droit Européen* 319-354.
- SÀSSOLI, M. «Terrorism and war» (2006) 4 *Journal of International Criminal Justice* 959-981.
- SAUL, B. «Definition of ‘terrorism’ in the UN Security Council: 1985–2004» (2005) 4 (1) *Chinese Journal of International Law* 141-166.
- «The legal response of the League of Nations to terrorism» (2006) 4 *Journal of International Criminal Justice* 78-102.
- «Legislating from a radical The Hague: the UN Special Tribunal for Lebanon invents an international crime of transnational terrorism» (2011) 24 *Leiden Journal of International Law* 677-700.
- SCHABAS, W. A. «Is terrorism a crime against humanity?» (2004) 8 (1) *Journal of International Peacekeeping* 255-261.
- SCHARF, M. P. «How the war against ISIS changed international law» (2016) 48 *Case Western Reserve Journal of International Law* 1-54.
- SCHMID, A. P. «Frameworks for conceptualising terrorism» (2004) 16 (2) *Terrorism and Political Violence* 197-221.
- «Terrorism—The definitional problem» (2004) 36 *Case Western Reserve Journal of International Law* 375-382.
- SCHUMACHER, M. J. y SCHRAEDER, P. J. «Does domestic political instability foster terrorism? Global evidence from the Arab Spring era (2011–14)» (2019) *Studies in Conflict & Terrorism* 1-25.
- SEGURA SERRANO, A. «Ciberseguridad y Derecho internacional» (2017) 69 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 291-300.
- SELLARS, K. «Delegitimizing aggression: first steps and false starts after the First World War» (2012) 10 (1) *Journal of International Criminal Justice* 7-40.
- SHAMIEH, L. y SZENES, Z. «The Propaganda of ISIS/Daesh through the virtual space» (2015) 7 (1) *Defence Against Terrorism Review* 7-31.
- SIAZÓN, D. L. «La Convención sobre la protección física de los materiales nucleares» (1980) 22 (3/4) *Boletín del Organismo Internacional de Energía Atómica* 59-64.

- SILVA SÁNCHEZ, J. M. «Asesinatos selectivos en la ‘guerra punitiva’ contra el terrorismo» (2017) 1 *Indret: Revista para el Análisis del Derecho* 1-19.
- SILVERMAN, C. «An appeal to the United Nations: terrorism must come within the jurisdiction of an International Criminal Court» (1998) 4 *New England International & Comparative Law Annual* 25-52.
- SKUBISZEWSKI, K. «The elaboration of general multilateral conventions and non-contractual instruments having a normative function and objective: normative functions of resolutions of the General Assembly of the United Nations» (1985) 61 (1) *Annuaire de l’Institute de Droit International* 29-81.
- SLOAN, B. «General Assembly resolutions revisited (forty years later)» (1988) 58 *British Yearbook of International Law* 39-150.
- SMITH, P. J. «Transnational terrorism and the Al Qaeda model: confronting new realities» (2002) 32 (2) *Parameters: Journal of the US Army War College* 33-46.
- SOFAER, A. D. «Terrorism and the Law» (1985) 64 *Foreign Affairs* 901-922.
- SOSA NAVARRO, M. «Aut dedere aut judicare» (2015) 8 *Eunomía. Revista de Cultura de la Legalidad* 171-182.
- SPONSLER, T. H., «International kidnapping» (1971) 5 (1) *The International Lawyer* 27-52.
- STEPHENS, T. «International criminal law and the response to international terrorism» (2004) 27 (2) *University of New South Wales Law Journal* 454-481.
- SUBEDI, S. P. «The UN response to international terrorism in the aftermath of the terrorist attacks in America and the problem of the definition of terrorism in international law» (2002) 4 (3) *International Law Forum* 159-169.
- SUBIAJA ZUNZUNEGUI, I. J. «El ciberterrorismo: una perspectiva legal y judicial» (2008) 22 *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología* 169-187.
- SUNGA, L. S. «The crimes within the jurisdiction of the International Criminal Court (Part II, Articles 5-10)» (1998) 6 (4) *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 337-399.
- SVERDLOV, D. «Rape in war: prosecuting the Islamic state of Iraq and the Levant and Boko Haram for sexual violence against women» (2017) 50 *Cornell International Law Journal* 333-360.
- TALLGREEN, I. «The sense and sensitivity of international criminal law» (2002) 12 *European Journal of International Law* 561-595.

- TAMS, C. J. «The use of force against terrorists» (2009) 20 (2) *European Journal of International Law* 359-397.
- THAKUR, R. «A dispute of many colours: France, New Zealand and the 'Rainbow Warrior' affair» (1986) 42 (12) *The World Today* 209-214.
- «A shared responsibility for a more secure world» (2005) 11 (3) *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 281-289.
- TIEFENBRUN, S. «A semiotic approach to a legal definition of terrorism» (2003) 9 (2) *ILSA Journal of International and Comparative Law* 357-402.
- TIRIBELLI, C. «Aut dedere aut judicare: a response to impunity in international criminal law» (2009) 21 (1) *Sri Lanka Journal of International Law* 231-260.
- TLADI, D. y TAYLOR, G. «On the Al-Qaida/Taliban sanctions regime: due process and sunseting» (2011) 10 *Chinese Journal of International Law* 771-789.
- TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S. «El control de legalidad de las decisiones del Consejo de Seguridad» (2010) 17 (28) *Agenda Internacional* 103-131.
- «La dudosa competencia del Consejo de Seguridad para adoptar algunas medidas decididas a partir de 1990» (2011) 4 *Anuario Colombiano de Derecho Internacional* 15-45.
- «La expansión de las funciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: problemas y posibles soluciones» (2012) 12 *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 365-406.
- TORRES VÁSQUEZ, H. «El concepto de terrorismo, su inexistencia o inoperancia: la apertura a la violación de derechos humanos» (2010) 32 *Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales* 77-90.
- «El concepto de terrorismo de Estado: una propuesta de *lege ferenda*» (2010) 33 *Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales* 129-147.
- TRAHAN, J. «Terrorism conventions: existing gaps and different approaches» (2002) 8 (2) *New England Journal of International and Comparative Law* 215-244.
- «Is complementarity the right approach for the International Criminal Court's crime of aggression? Considering the problem of overzealous national court prosecutions» (2012) 45 *Cornell International Law Journal* 569-602.

- TRAPP, K. N. «The potentialities and limitations of reactive law making: a case study in terrorism suppression» (2016) 30 (3) *University of New South Wales Law Journal* 1191-1218.
- TRIFFTERER, O. «Genocide, it's particular intent to destroy in whole or in part the group as such» (2001) 14 *Leiden Journal of International Law* 399-408.
- VAN DER TOORN, D. «September 11 inspired aviation counter-terrorism convention and protocol adopted» (2011) 15 (3) *American Society of International Law Insights*.
- VAN DER VYVER, J. «Prosecution and punishment of the crime of genocide» (1999) 23 *Fordham International Law Journal* 286-356.
- VAN SCHAACK, B. «The crime of political genocide: repairing the Genocide Convention's blind spot» (1996) 106 *Yale Law Journal* 2259-2292.
- «The definition of crimes against humanity: resolving the incoherence» (1998) 37 *Columbia Journal of Transnational Law* 787-850.
- «The Iraq investigative team and prospects for justice for the Yazidi genocide» (2018) 16 (1) *Journal of International Criminal Justice* 113-139.
- VERDEBOUT, A. «La définition coutumière du terrorisme d'Antonio Cassese: de la doctrine au Tribunal Spécial pour le Liban» (2014) 88 *Droit et Société* 709-728.
- VERVAELE, J. A. E. «La entrega extraordinaria y la desaparición forzada a la luz del Derecho penal y el Derecho internacional de los derechos humanos» (2015) 6 *Cuadernos de Derecho Penal* 213-238.
- VERWEY, W. D. «The International Hostages Convention and national liberation movements» (1981) 75 (1) *American Journal of International Law* 69-92.
- VILLALPANDO, W. «El nuevo Derecho internacional penal. Los crímenes internacionales» (2009) 12 (23) *Invenio* 15-35.
- VILLEGAS, M. «Terrorismo: ¿Crimen organizado? Análisis comparado» (2003) *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile* 227-248.
- «Contribuciones para un concepto de terrorismo en el Derecho penal chileno» (2016) 21 (11) *Política Criminal* 140-172.
- VINCENZI, C. «Irregular extradition and abuse of process» (1987) *Journal of Criminal Law* 206-220.
- VIRSEDA FERNÁNDEZ, M. C. «Terrorismo Marítimo. Convenio SUA 2005» (2012) 263 (3) *Revista General de la Marina* 479-494.

- WALDMANN, P. «Terrorismo y guerrilla: la violencia organizada contra el Estado en Europa y América Latina. Un análisis comparativo» (1992) *Estudios Internacionales* 275-313.
- WALTER, G. «The universal legal framework against nuclear terrorism» (2007) 79 *OECD/NEA Nuclear Law Bulletin* 5-15.
- WASHBURN, J. «The negotiation of the Rome Statute for the International Criminal Court and international lawmaking in the 21<sup>st</sup> Century» (1999) 11 *Pace International Law Review* 361-378.
- WEATHERALL, T. «The status of the prohibition of terrorism in international law: recent developments» (2015) 46 *Georgetown Journal of International Law* 589-628.
- WEDGWOOD, R. «Responding to terrorism: The strikes against Bin Laden» (1999) 24 (2) *Yale Journal of International Law* 559-576.
- WEIGEND, T. «The universal terrorist. The international community grappling with a definition» (2006) 4 *Journal of International Criminal Justice* 912-932.
- WEINBERG, L. y EUBANK, W. «An end to the fourth wave of terrorism?» (2010) 33 (7) *Studies in Conflict and Terrorism* 594-602.
- WEINBERG, L., PEDAHZUR, A. y HIRSCH-HOEFLER, S. «The challenges of conceptualizing terrorism» (2004) 16 (4) *Terrorism and Political Violence* 777-794.
- WEISSBRODT, D. y BERGQUIST, A. «Extraordinary rendition: a human rights analysis» (2006) 19 *Harvard Human Rights Journal* 123-160.
- WEXLER, J. «The Rainbow Warrior affair: State and agent responsibility for authorized violations of international law» (1987) 5 *Boston University International Law Journal* 389-412.
- WHITESIDE, C. «A case for terrorism as genocide in an era of weakened States» (2015) 8 (3) *Dynamics of Asymmetric Conflict* 232-250.
- WILLIS, G. L. «Security Council targeted sanctions, due process and the 1267 Ombudsperson» (2010) 42 *Georgetown Journal of International Law* 673-746.
- WILSON, J. «The sinking of the Rainbow Warrior: responses to an international act of terrorism» (2010) 1 *Journal of Post-Colonial Cultures and Societies* 81-92.
- WISE, E. M. «Some problems of extradition» (1969) 15 *Wayne State Law Review* 709-731.
- «Terrorism and the problems of an international criminal law» (1986) 19 *Connecticut Law Review* 799-330.



- WITTEN, S. M. «The International Convention for the suppression of terrorist bombings» (1998) 92 (4) *The American Journal of International Law* 774-781.
- WRIGHT, W. F. «Limitations on the prosecution of international terrorists by the International Criminal Court (1999) 8 *Michigan State University DCL-Journal of International Law* 139-150.
- YARNOLD, B. «Doctrinal basis for the international criminalization process» (1994) 8 *Temple International & Comparative Law Journal* 85-116.
- YODER, A. «United Nations resolutions against international terrorism» (1983) 6 (3) *Studies in Conflict & Terrorism* 503-517.
- YOUNG, R. «Defining terrorism: the evolution of terrorism as a legal concept in international law and its influence on definitions in domestic legislation» (2006) 29 *Boston College International and Comparative Law Review* 23-105.
- ZEIDAN, S. «Desperately seeking definition: the international community's quest for identifying the spectre of terrorism» (2004) 36 *Cornell International Law Journal* 491-492.
- ZUINAGA, S. «El terrorismo, una aproximación teórica en cuanto su definición» (2011) XVII (2) *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* 11-26.

## **2. JURISPRUDENCIA**

### 2.1 Jurisprudencia internacional

- CIJ, *Ciertos gastos de las Naciones Unidas (párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta)*, Opinión Consultiva de 20 de julio de 1962.
- CIJ, *Consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia (África sudoccidental), no obstante lo dispuesto en la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad*, Opinión Consultiva de 21 de junio de 1971.
- CIJ, *Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua contra los Estados Unidos de América)*, Sentencia de 27 de junio de 1986.
- CIJ, *Cuestiones de interpretación y de aplicación de la Convención de Montreal de 1971 resultante del incidente aéreo de Lockerbie (Jamahiriya Árabe Libia contra Estados Unidos) y Cuestiones de interpretación y de aplicación de la Convención de Montreal de 1971*

*resultante del incidente aéreo de Lockerbie (Jamahiriya Árabe Libia contra Reino Unido)*, Providencias de 14 de abril de 1992.

CIJ, en la *Causa relativa a aplicación de la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio (Bosnia-Herzegovina contra Serbia)*, Fallo de 14 de febrero de 2007.

CIJ, *Causa relativa a ciertas cuestiones de asistencia mutua en materia penal (Djibouti contra Francia)*, Fallo de 4 de junio de 2008.

CIJ, *Conformidad con el Derecho Internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo*, Opinión Consultiva de 22 de julio de 2010, Doc. A/64/881.

CIJ, *Causa relativa a cuestiones referentes a la obligación de juzgar o extraditar (Bélgica contra Senegal)*, Fallo de 20 de junio de 2012.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Castillo Petruzzi y otros contra Perú*, Sentencia de 30 de mayo de 1999 (Fondo, reparaciones y costas).

Corte Permanente Internacional de Justicia, caso *S. S. Lotus (Francia y Turquía)*, Serie A, No. 10, Fallo de 7 de septiembre de 1927.

CPI, *Situation in the Democratic Republic of the Congo* (Judgement on the Prosecutor's appeal against the decision of the Pre-Trial Chamber I entitled «Decision on the Prosecutor's application for warrants of arrest, article 58») ICC-01/04-169 (13 de julio de 2006).

CPI, *Prosecutor v. Katanga and Ngudjolo Chui* (Pre-Trial Chamber) ICC-01/04-01/07 (30 de septiembre de 2008).

CPI, *Prosecutor v. Callixte Mbarushimana* (Defence request for leave to reply to the Prosecution's response to the Defence challenge to the jurisdiction of the Court and Defence request to adduce oral testimony) ICC-01/04-01/10-323 (1 de agosto de 2011).

CPI, *Decision on the «Prosecution's request for a ruling on jurisdiction under article 19(3) of the Statute»* (Pre-Trial Chamber I) ICC-RoC46(3)-01/18 (6 de septiembre de 2018).

TEL, *Interlocutory Decision on the applicable law: terrorism, conspiracy, homicide, perpetration, cumulative charging*, STL-11-01/I/AC/R176bis (16 de febrero de 2011).

TESL, *Prosecutor v. Taylor* (Trial Chamber Judgement) SCSL-03-01-T (18 de mayo de 2012).

TEDH, *Colozza contra Italia*, Sentencia de 12 de febrero de 1985.

TEDH, *Soering contra Reino Unido (artículo 3, prohibición de sometimiento a tortura y a penas o tratos inhumanos o degradantes)* Sentencia 14038/887, de julio de 1989.

TEDH, Gran Sala, *Saadi contra Italia*, Demanda 37201/06, Sentencia de 28 de febrero de 2008.

TEDH, *El-Masri contra la República Yugoslava de Macedonia*, Demanda 39630/09, Sentencia de 13 de diciembre de 2012.

TEDH, *Al-Nashiri contra Polonia*, Demanda 28761/11, Sentencia de 24 de julio de 2014.

TPIR, *Prosecutor v. Kayishema et al.* (Trial Chamber Judgement) ICTR-95-1-T (21 de mayo de 1999).

TPIR, *Prosecutor v. Bagilishema et al.* (Trial Chamber Judgement) ICTR-95-1A-T (7 de junio de 2001).

TPIR, *Prosecutor v. Rutaganda* (Judgement and Sentence) ICTR-96-3-T (6 de diciembre de 1999).

TPIR, *Prosecutor v. Akayesu* (Trial Chamber Judgement) ICTR-96-4-T (2 de septiembre de 1998).

TPIR, *Prosecutor v. Ntakirutimana et al.* (Appeals Chamber Judgement) ICTR-96-10-A y ICTR-96-17-A (13 de diciembre de 2004).

TPIR, *Prosecutor v. Musema* (Trial Chamber Judgement and Sentence) ICTR-96-13-T (27 de enero de 2000).

TPIR, *Prosecutor v. Kambanda* (Trial Chamber Judgement and Sentence) ICTR-97-23-S (4 de septiembre de 1998).

TPIR, *Prosecutor v. Nahimana et al.* (Appeals Chamber Judgement) ICTR-99-52-A (28 de noviembre de 2004).

TPIR, *Prosecutor v. Mpambara* (Trial Chamber Judgement) ICTR-01-65-T (11 de septiembre de 2006).

TPIY, *Prosecutor v. Tadić* (Decision on the Defence Appeal of Jurisdiction) ICTY-94-1-AR72 (2 de octubre de 1995).

TPIY, *Prosecutor v. Tadić* (Trial Judgement) ICTY-94-1-T (7 de mayo de 1997).

TPIY, *Prosecutor v. Tadić* (Appeals Chamber Judgement) ICTY-94-1-A (15 de julio de 1999).

TPIY, *Prosecutor v. Blaškić* (Judgment on the Request of The Republic of Croatia for Review of the Decision of Trial Chamber II of 18 July 1997) ICTY-95-14 (29 de octubre de 1997).

TPIY, *Prosecutor vs. Blaškić* (Trial Chamber Judgement) ICTY-95-14-T (3 de marzo de 2000).

TPIY, *Prosecutor vs. Blaškić* (Appeals Chamber Judgement) ICTY-95-14-A (29 de julio de 2004).

TPIY, *Prosecutor v. Jelisić* (Trial Chamber Judgement) ICTY-95-10-T (14 de diciembre de 1999).

TPIY, *Prosecutor v. Aleksovski* (Trial Chamber Judgement) ICTY-95-14/1 (25 de junio de 1999).

TPIY, *Prosecutor v. Galić* (Summary of Trial Chamber Judgement) IT-98-29 (5 de diciembre de 2003).

TPIY, *Prosecutor v. Kordić and Čerkez* (Trial Chamber Judgement) ICTY-95-14/2-T (26 de febrero de 2001).

TPIY, *Prosecutor v. Kordić and Čerkez* (Appeal Chamber Judgement) ICTY-95-14/2-A (17 de diciembre de 2004).

TPIY, *Prosecutor v. Kupreškić et al.* (Trial Chamber Judgement) ICTY-95-16-T (14 de diciembre de 2000).

TPIY, *Prosecutor v. Furundžija* (Trial Chamber Judgement) ICTY-95-17/1-T (10 de diciembre de 1998).

TPIY, *Prosecutor v. Furundžija* (Appeals Chamber Judgement) ICTY-95-17/1-A (21 de julio de 2000).

TPIY, *Prosecutor v. Mucić et al.* (Trial Chamber Judgement) ICTY-96-21/1 (16 de noviembre de 1998).

TPIY, *Prosecutor v. Erdemović* (Trial Chamber Judgement) ICTY-96-22-T (29 de noviembre de 1996).

TPIY, *Prosecutor v. Kunarac et al.* (Trial Chamber Judgement) ICTY-96-23 y 23/1-T (22 de febrero de 2001).

TPIY, *Prosecutor v. Kunarac et al.* (Appeals Chamber Judgement) ICTY-96-23 y 23/1-A (12 de junio de 2002).

TPIY, *Prosecutor v. Stakić* (Trial Chamber Judgement) ICTY-97-24-T (31 de julio de 2003).

TPIY, *Prosecutor v. Galić* (Trial Chamber Judgement) IT-98-29-T (5 de diciembre de 2003) párr. 138.

TPIY, *Prosecutor v. Galić* (Appeals Chamber Judgement) IT-98-29-A (30 de noviembre de 2006).

TPIY, *Prosecutor v. Vasiljević* (Trial Chamber Judgement) ICTY-98-32-T (29 de noviembre de 2002).

TPIY, *Prosecutor v. Krstić* (Trial Chamber Judgement) ICTY-98-33-T (2 de agosto de 2001).

TPIY, *Prosecutor v. Krstić* (Appeals Chamber Judgement) ICTY-98-33-A (19 de abril de 2004).

TPIY, *Prosecutor v. Todorović* (Trial Chamber Judgement) IT-04-82-T (10 de julio de 2009).

Tribunal Internacional de Núremberg, Sentencia de 19 de febrero de 1948 en *Trials of war criminals before the Nuremberg Military Tribunals under control council law No. 10* (vol. XI/2, United States Printing Office: 1950).

## 2.2 Jurisprudencia nacional

Cour de Cassation, Civ. 1ère, *La Réunion aérienne c. Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste*, No. 09-147743 (9 de marzo de 2011).

Ontario Superior Court of Justice, *Her Majesty the Queen v. Mohammed Momin Khawaja* (2008) Court File 04-G30282.

Tribunal de Apelación de Inglaterra y Gales, *Regina v. Mohammed Gul* (Judgement) EWCA Crim 280 (22 de febrero de 2012).

Supreme Court of India, *Madan Singh v. State of Bihar*, CrI. Appeal No. 1297/2003 (2 de abril de 2004).

United States District Court for the Northern District of California, *Re McMullen* (11 de mayo de 1979).

United States Court of Appeal, Second Circuit, *Re Mackin* (13 de agosto de 1981) 668 F.2<sup>nd</sup> 122.

United States Court of Appeal, Second Circuit, *United States of America v. Joseph Patrick Thomas Doherty* (13 de mayo de 1986) 786 F.2<sup>nd</sup> 491.

## **3. NORMATIVA INTERNACIONAL**

Tratado de Paz de Versalles, de 28 de junio de 1919.

Tratado sobre renuncia a la guerra (Pacto Briand-Kellogg), de 27 de agosto de 1928.

Convenio internacional para la represión de la falsificación de moneda, de 20 de abril de 1929.

Convención para la prevención y represión del terrorismo, de 16 de noviembre 1937.

Carta de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 1945.

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, de 26 de junio de 1945.

Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg (Anexo al Acuerdo para la persecución y castigo de los grandes criminales de guerra del eje europeo), de 8 de agosto de 1945.

I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, de 12 de agosto de 1949.

II Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, de 12 de agosto de 1949.

III Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a los prisioneros de guerra, de 12 de agosto de 1949.

IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949.

Convención sobre el estatuto de los refugiados, de 18 de julio de 1951.

Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves, de 14 de septiembre de 1963.

Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, de 16 de diciembre de 1966.

Protocolo sobre el estatuto de los refugiados, de 31 de enero de 1967.

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 29 de mayo de 1969.

Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, de 16 de diciembre de 1970.

Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, de 23 de septiembre de 1971.

Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, de 8 de junio de 1977.

Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, de 8 de junio de 1977.

Convención internacional contra la toma de rehenes, de 17 de diciembre de 1979.

Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, de 3 de marzo de 1980.

Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, de 10 de diciembre de 1984.

Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, de 24 de febrero de 1988.

Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, de 10 de marzo de 1988.

Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, de 1 de marzo de 1991.

Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, de 15 de diciembre de 1997.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998.

Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 9 de diciembre de 1999.

Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, de 15 de noviembre de 2000.

Estatuto del Tribunal Especial para Sierra Leona, de 12 de enero de 2002.

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

Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, de 16 de mayo de 2005.

Enmienda a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, de 8 de julio de 2005.

Protocolo relativo al Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, de 14 de octubre de 2005.

Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, de 14 de octubre 2005.

Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, de 10 de septiembre de 2010.

Protocolo complementario del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, de 10 de septiembre de 2010.

Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves, de 4 de abril de 2014.

## 4. OTRA DOCUMENTACIÓN

### 4.1 Documentos de las Naciones Unidas

#### *4.1.1 Documentos de la Asamblea General*

- «Creación de una Comisión que se encargue de estudiar los problemas surgidos con motivo del descubrimiento de la energía atómica» (24 de enero de 1946) Doc. A/Res/1(I).
- «Confirmación de los principios de Derecho internacional reconocidos por el Estatuto del Tribunal de Núremberg» (11 de diciembre de 1946) Doc. A/Res/95-I.
- «El crimen de genocidio» (11 de diciembre de 1946) Doc. A/Res/96-I.
- «Jurisdicción penal internacional» (12 de diciembre de 1950) Doc. A/Res/489/V.
- «Informe de la Comisión de Jurisdicción Penal Internacional» (1-31 de agosto de 1951) Doc. A/2636.
- «Informe de la Comisión de Jurisdicción Penal Internacional» (27 de julio-20 de agosto de 1953) Doc. A/2645.
- «Jurisdicción penal internacional» (14 de diciembre de 1954) Doc. A/Res/898/IX.
- «Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales» (14 de diciembre de 1960) Doc. A/Res/1514(XV).
- «Principios que deben servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e del Artículo 73 de la Carta» (15 de diciembre de 1960) Doc. A/Res/1541(XV).
- «Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía» (21 de diciembre de 1965) Doc. A/Res/2131 (XX).
- «Declaración relativa a los principios del Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas» (24 de octubre de 1970) Doc. A/Res/2625 (XXV).
- «Medidas para prevenir el terrorismo y otras formas de violencia que ponen en peligro vidas humanas inocentes o causan su pérdida o comprometen las libertades fundamentales» (25 de septiembre de 1972) 27<sup>o</sup> período de sesiones, Sexta Comisión, Doc. A/8791/1972.



- «Medidas para prevenir el terrorismo y otras formas de violencia que ponen en peligro vidas humanas inocentes o causan su pérdida o comprometen las libertades fundamentales 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» (18 de diciembre de 1972) Doc. A/Res/3034(XXVII).
- «Documentos oficiales» (13 de noviembre de 1974) 29º período de sesiones, 2282ª Sesión Plenaria, Tema 108, Doc. A/PV/2282.
- «Definición de la agresión» (14 de diciembre de 1974) Doc. A/3314 (XXIX).
- «Elaboración de una convención general contra la toma de rehenes» (15 de diciembre de 1976) Doc. A/Res/31/103.
- «Carta del 28 de septiembre de 1976 del Vice-Canciller y el Ministro de Asuntos Exteriores de la República Federal de Alemania al Secretario General» (28 de septiembre de 1976) 31º período de sesiones, Doc. A/31/242.
- «Anexo II. Documentos de trabajo presentados por la República Federal de Alemania» (1977) Doc. A/AC.188/L.3.
- «Proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad» (10 de diciembre de 1981) Doc. 36/106.
- «Medidas para prevenir el terrorismo internacional que pone en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete 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 conduce a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, en un intento de lograr cambios radicales» (9 de diciembre de 1985) Doc. A/40/61.
- «Medidas para prevenir el terrorismo internacional que pone en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete 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 conduce a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, en un intento de lograr cambios radicales: a) Informe del Secretario General; b) Convocación, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, de una conferencia internacional para definir el terrorismo y diferenciarlo de la lucha de los pueblos por la liberación nacional» (4 de diciembre de 1989) Doc. A/44/29.
- «Responsabilidad penal internacional de las personas y entidades que participan en el tráfico ilícito transfronterizo de estupefacientes y otras actividades delictivas transnacionales: creación de un tribunal penal internacional que tenga jurisdicción sobre esos delitos» (4 de diciembre de 1989) Doc. A/Res/44/39.

- «Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 42º período de sesiones» (28 de noviembre de 1990) Doc. A/Res/45/41.
- «Tratado Modelo de Extradición» (14 de diciembre de 1990) Doc. A/Res/45/116.
- «Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 43º período de sesiones» (9 de diciembre de 1991) Doc. A/Res/46/54.
- «Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 44º período de sesiones» (25 de noviembre de 1992) Doc. A/Res/47/33.
- «Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 45º período de sesiones» (9 de diciembre de 1993) Doc. A/Res/48/31.
- «Derechos humanos y terrorismo» (20 de diciembre de 1993) Doc. A/Res/48/122.
- «Medidas para eliminar el terrorismo internacional. Informe del Secretario General» (21 de septiembre de 1993) Doc. A/48/267/Add.1.
- «Medidas para eliminar el terrorismo internacional. Informe del Secretario General» (25 de julio de 1994) Doc. A/49/257.
- «Establecimiento de una Corte Penal Internacional» (9 de diciembre de 1994) Doc. A/Res/49/53.
- «Medidas para eliminar el terrorismo internacional» (9 de diciembre de 1994) Doc. A/Res/49/60.
- «Medidas para eliminar el terrorismo internacional» (29 de enero de 1996) Doc. A/Res/50/53.
- «Medidas para eliminar el terrorismo internacional» (17 de diciembre de 1996) Doc. A/Res/51/210.
- «Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en el 48º período de sesiones» (30 de enero de 1997) Doc. A/51/60.
- «Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo» (9 de diciembre de 1999) Doc. A/Res/54/109.
- «Medidas para eliminar el terrorismo internacional» (9 de diciembre de 1999) Doc. A/Res/54/110.
- «Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996» (Cuarto período de sesiones, 14-18 de febrero de 2000) 55º período de sesiones, Suplemento No. 37, Doc. A/55/37.

- «Proyecto de convención general sobre el terrorismo internacional. Documento de trabajo presentado por India» (28 de agosto de 2000) 55º período de sesiones, Sexta Comisión, Tema 166, Doc. A/C.6/55/1.
- «Informes del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996 (1997-2004) 53º-59º período de sesiones», Suplemento No. 37, Doc. A/53/37-A/59/37.
- «Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996» (Quinto período de sesiones, 12-23 de febrero de 2001) 56º período de sesiones, Suplemento No. 37, Doc. A/56/37.
- «Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional. Informe del Grupo de Trabajo» (29 de octubre de 2001) 56º período de sesiones, Sexta Comisión, Tema 166, Doc. A/C.6/56/L.9, Anexo I.
- «Anexo de la nota verbal de fecha 27 de noviembre de 2001 dirigida al Secretario General por las Misiones Permanentes del Canadá y de los Países Bajos ante las Naciones Unidas. Los principios de Princeton sobre la Jurisdicción Universal» (4 de diciembre de 2001) Doc. A/56/667.
- «Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional. Informe del Grupo de Trabajo» (26 de octubre de 2002) 57º período de sesiones, Sexta Comisión, Tema 160, Doc. A/C.6/57/L.9.
- «Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996» (Sexto período de sesiones, 28 de enero-1 de febrero de 2002) 57º período de sesiones, Suplemento No. 37, Doc. A/57/37, Anexo IV: Textos relativos al Artículo 18 del Proyecto de Convenio general.
- «Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996» (Séptimo período de sesiones, 31 de marzo-2 de abril de 2003) 58º período de sesiones, Suplemento No. 37, Doc. A/58/37.
- «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos - Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio» (2 de diciembre de 2004) Doc. A/Res/59/565, Anexo II.
- «Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear» (13 de abril de 2005) Doc. A/Res/59/290.
- «Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes» (30 de agosto de 2005) Doc. A/60/316.
- «Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio» (20 de septiembre de 2005) 60º período de sesiones, Doc. A/60/L.1.

- «Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo. Informe del Secretario General» (27 de abril de 2006) Doc. A/60/825.
- «Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo» (8 de septiembre de 2006) Doc. A/Res/60/288.
- «Institucionalización del Equipo Especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo» (14 de enero de 2010) Doc. A/Res/64/235.
- «Medidas para eliminar el terrorismo internacional» (14 de diciembre de 2012) Doc. A/Res/67/99.
- «Acta resumida de la 31ª sesión» (2 de diciembre de 2016) 71º período de sesiones, Sexta Comisión, Tema 108, Doc. A/C.6/71/SR.31.
- «Medidas para eliminar el terrorismo internacional» (13 de diciembre de 2016) 71º período de sesiones, Sexta Comisión, Tema 108, Doc. A/Res/71/151.
- «Mecanismo internacional, imparcial e independiente para ayudar en la investigación y el enjuiciamiento de los responsables de los delitos más graves en virtud del Derecho internacional cometidos en la República Árabe Siria desde marzo de 2011» (21 de diciembre de 2016) Doc. A/Res/71/248.
- «Capacidad del sistema de Naciones Unidas de ayudar a los Estados miembros en la aplicación de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Informe del Secretario General» (3 de abril de 2017) Doc. A/71/858.
- «Refuerzo de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas de ayudar a los Estados miembros en la aplicación de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo» (15 de junio de 2017) Doc. A/Res/71/291.
- «Efectos del terrorismo en el disfrute de los derechos humanos» (24 de diciembre de 2017) Doc. A/Res/72/246.
- «Actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Informe del Secretario General» (20 de abril de 2018) Doc. A/72/840.
- «Examen de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo» (2 de julio de 2018) Doc. A/Res/72/284.
- «Progresos realizados por el sistema de las Naciones Unidas para ayudar a los Estados Miembros a prestar asistencia a las víctimas del terrorismo Informe del Secretario General» (8 de abril de 2020) Doc. A/74/790.

#### *4.1.2 Documentos del Consejo de Seguridad*

- «Cuestión relativa al caso de Adolf Eichmann» (23 de junio de 1960) Doc. S/Res/138(1960).
- «Secuestro y toma de rehenes» (18 de diciembre de 1985) Doc. S/Res/579(1985).
- «Colocación de marcas en los explosivos plásticos o en láminas, a efectos de su detección» (14 de junio de 1989) Doc. S/Res/635(1989).
- «Toma de rehenes y secuestro» (31 de julio de 1989) Doc. S/Res/638(1989).
- «Nota del Presidente del Consejo de Seguridad» (22 de noviembre de 1989) Doc. S/20988.
- «Irak-Kuwait» (3 de abril de 1991) Doc. S/Res/687(1991).
- «Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista» (21 de enero de 1992) Doc. S/Res/731(1992).
- «Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista» (31 de marzo de 1992) Doc. S/Res/748(1992).
- «Tribunal ex Yugoslavia» (22 de febrero de 1993) Doc. S/Res/808(1993).
- «Tribunal ex Yugoslavia» (25 de mayo de 1993) Doc. S/Res/827(1993).
- «Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista» (11 de noviembre de 1993) Doc. S/Res/883(1993).
- «Establecimiento de un Tribunal Internacional y aprobación del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda» (8 de noviembre de 1994) Doc. S/Res/955(1994).
- «Sobre la tentativa de asesinato del Presidente de la República Árabe de Egipto» (31 de enero de 1996) Doc. S/Res/1044(1996).
- «Sobre medidas para asegurar que se extradite a Etiopía a los tres sospechosos refugiados en el Sudán y perseguidos por la justicia en relación con la tentativa de asesinato del Presidente de la República Árabe de Egipto ocurrida en Addis Abeba» (26 de abril de 1996) Doc. S/Res/1054(1996).
- «Sobre el gobierno de Sudán» (16 de agosto de 1996) Doc. S/Res/1070 (1996).
- «Situación en Kosovo» (31 de marzo de 1998) Doc. S/Res/1160(1998).
- «La supresión de los actos de terrorismo internacional» (13 de agosto de 1998) Doc. S/Res/1189(1998).
- «La cuestión de Lockerbie» (27 de agosto de 1998) Doc. S/Res/1192(1998).
- «La situación Afganistán» (28 de agosto de 1998) Doc. S/Res/1193(1998).

- «Situación en Kosovo» (23 de septiembre de 1998) Doc. S/Res/1199(1998).
- «Situación en Kosovo» (24 de octubre de 1998) Doc. S/Res/1203(1998).
- «La situación Afganistán» (8 de diciembre de 1998) Doc. S/Res/1214(1998).
- «La situación humanitaria en Kosovo (República Federativa de Yugoslavia)» (10 de junio de 1999) Doc. S/Res/1244(1999).
- «La situación Afganistán» (15 de octubre de 1999) Doc. S/Res/1267(1999).
- «La adopción de medidas destinadas a eliminar el terrorismo internacional» (19 de octubre de 1999) Doc. S/Res/1269(1999).
- «La situación Afganistán» (19 de diciembre de 2000) Doc. S/Res/1333(2000).
- «Sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por los actos de terrorismo» (12 de septiembre de 2001) Doc. S/Res/1368(2001).
- «Sobre la resolución del Consejo de Seguridad 1054 (1996) de 26 de abril de 1996» (28 de septiembre de 2001) Doc. S/Res/1372(2001).
- «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo» (28 de septiembre de 2001) Doc. S/Res/1373(2001).
- «La situación Afganistán» (24 de enero de 2002) Doc. S/Res/1390(2002).
- «Reunión de alto nivel de Consejo de Seguridad: la lucha contra el terrorismo» (20 de enero de 2003) Doc. S/Res/1456(2003).
- «Protección del personal de las Naciones Unidas, el personal asociado y el personal humanitario en las zonas de conflicto» (26 de agosto de 2003) Doc. S/Res/1502(2003).
- «La cuestión de Lockerbie» (12 de septiembre de 2003) Doc. S/Res/1506(2003).
- «La situación entre Irak y Kuwait» (16 de octubre de 2003) Doc. S/Res/1511(2003).
- «No proliferación de armas de destrucción en masa» (28 de abril de 2004) Doc. S/Res/1540(2004).
- «La situación entre Irak y Kuwait» (8 de junio de 2004) Doc. S/Res/1546(2004).
- «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por los actos de terrorismo» (8 de octubre de 2004) Doc. S/Res/1566(2004).
- «Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad» (15 de febrero de 2005) Doc. S/PRST/2005/4.

- «Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad» (22 de junio de 2005) Doc. S/PRST/2005/26.
- «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales (Cumbre del Consejo de Seguridad 2005)» (14 de septiembre de 2005) Doc. S/Res/1624(2005).
- «La situación relativa a Irak» (8 de noviembre de 2005) Doc. S/Res/1637(2005).
- «La situación en Oriente Medio» (30 de mayo de 2007) Doc. S/Res/1757(2007).
- «La situación relativa a Irak» (18 de diciembre de 2007) Doc. S/Res/1790(2007).
- «Amenazas a la paz y la seguridad internacional creadas por los actos de terrorismo» (17 de diciembre de 2009) Doc. S/Res/1904(2009).
- «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (27 de enero de 2014) Doc. S/Res/2133(2014).
- «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (15 de agosto de 2014) Doc. S/Res/2170(2014).
- «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (24 de septiembre de 2014) Doc. S/Res/2178(2014).
- «El Estado Islámico del Iraq y el Levante y el Frente Al-Nusra para los Pueblos del Levante: informe y recomendaciones presentados de conformidad con la resolución 2170 (2014)» (14 de noviembre de 2014) Doc. S/2014/815.
- «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales» (21 de diciembre de 2014) Doc. S/Res/2195(2014).
- «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (12 de diciembre de 2016) Doc. S/Res/2199(2015).
- «Situación en Libia» (27 de marzo de 2015) Doc. S/Res/2214(2015).
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «La violencia sexual relacionada con los conflictos. Informe del Secretario General» (23 de marzo de 2015) Doc. S/2015/203.
- «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (17 de diciembre de 2015) Doc. S/Res/2253(2015).
- «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (20 de noviembre de 2015) Doc. S/Res/2249(2015).
- «Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1371 (2001) del Consejo de Seguridad por los Estados miembros» (20 de enero de 2016) Doc. S/2016/49.

- «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (12 de diciembre de 2016) Doc. S/Res/2322(2016).
- «No proliferación de armas de destrucción en masa» (15 de diciembre de 2016) Doc. S/Res/2325(2016).
- «Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» (20 de diciembre de 2016) Doc. S/Res/2331(2016).
- «Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» (24 de marzo de 2017) Doc. S/Res/2347(2017).
- «Paz y seguridad en África» (31 de marzo de 2017) Doc. S/Res/2349(2017).
- «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales» (21 de septiembre de 2017) Doc. S/Res/2379(2017).
- «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (21 de diciembre de 2017) Doc. S/Res/2396(2017).
- «Anexo de la carta de fecha 28 de diciembre de 2018 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por la Presidencia del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo» (28 de diciembre de 2018) Doc. S/2018/1177.
- «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (28 de marzo de 2019) Doc. S/Res/2462(2019).
- «Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas» (16 de diciembre de 2019) Doc. S/Res/2501(2019).
- «Noveno informe del Secretario General sobre la amenaza que plantea el EIIL (Dáesh) para la paz y la seguridad internacionales y la gama de actividades que realizan las Naciones Unidas en apoyo de los Estados Miembros para combatir la amenaza» (31 de julio de 2019) Doc. S/2019/612.

#### *4.1.3 Documentos de otros organismos de las Naciones Unidas*

ACNUDH, «Protection of human rights and fundamental freedoms when countering terrorism» (21 de abril de 2005) Doc. E/CN.4/Res/2005/80.

— *Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo* (Folleto informativo No. 32, Naciones Unidas: Ginebra, 2008), disponible en: [www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf).

ACNUR, *Nota del ACNUR sobre las garantías diplomáticas y la protección internacional de los refugiados* (Naciones Unidas, Ginebra: 2006).

— *Nota de orientación sobre la extradición y la protección internacional de los refugiados* (Naciones Unidas: Ginebra, 2008).



– *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y Directrices sobre protección internacional* (Naciones Unidas: Ginebra, 2019).

Asamblea de la OMI, «Examen de las medidas y procedimientos para prevenir actos de terrorismo que ponen en peligro la integridad personal de los pasajeros y de la tripulación y la seguridad de los buques» (20 de noviembre de 2001) 22º período de sesiones, Doc. A.924(22).

CAT, *Suleymane Guengueng y otros contra Senegal*, Comunicación No. 181/2001, Decisión de 17 de mayo de 2016, Doc. CAT/C/36/D/181/2001.

– *Agiza contra Suecia* (24 de mayo de 2005) Doc. CAT/C/34/D/233/2003.

«Principios de Derecho internacional reconocidos en el Estatuto del Tribunal de Núremberg y por el fallo de este tribunal, con comentarios» en CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su segundo período de sesiones (5 de junio al 29 de julio de 1950) Documentos Oficiales de la Asamblea General, Quinta Sesión, Suplemento No. 12, Doc. A/1316 (1950).

«Draft Code of offences against the peace and security of mankind», en CDI, «Report of the International Law Commission covering the work of its 6<sup>th</sup> session» (3 de junio-28 de julio de 1954) Doc. A/2693; en Naciones Unidas, *Yearbook of the International Law Commission 1954*, Vol. II («Documents of the 6<sup>th</sup> session including the report of the Commission to the Assembly»).

«Draft Code of offences against the peace and security of mankind» en CDI, «Report of the International Law Commission on the work of its 43<sup>rs</sup> session» (29 de abril-19 de julio de 1991) Doc. A/46/10; en Naciones Unidas, *Yearbook of the International Law Commission 1991*, Vol. II («Report of the Commission to the Assembly on the work of its 43<sup>rd</sup> session»).

«Proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad», en CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 47º período de sesiones (2 de mayo-21 de julio de 1995) Doc. A/50/10; en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1995*, Vol. II, Segunda Parte («Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su 47º período de sesiones»).

«Proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad», en CDI, «Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 48º período de sesiones (6 de mayo-26 de julio 1996) Doc. A/51/10; en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1996*, Vol. II, Segunda Parte («Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su 48º período de sesiones»).

CDI, «Informe preliminar sobre la obligación de extraditar o juzgar (*aut dedere aut judicare*). Presentado por Zdzislaw Galicki, Relator Especial, 58º

período de sesiones» (1 de mayo a 9 de junio-3 de julio a 11 de agosto de 2006) Doc. A/CN.4/571.

- «Cuarto informe sobre la obligación de extraditar o juzgar (*aut dedere aut judicare*). Presentado por Zdzislaw Galicki, Relator Especial, 63º período de sesiones» (26 de abril a 3 de junio-4 de julio a 12 de agosto de 2011) Doc. A/CN.4/648.
- «Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones» (5 de mayo a 6 de junio-7 de julio a 8 de agosto de 2014) Doc. A/69/10.
- «Segundo Informe sobre la identificación del Derecho internacional consuetudinario por Michael Wood, Relator Especial, 66º período de sesiones» (5 de mayo a 6 de junio-7 de julio a 8 de agosto de 2014) Doc. A/CN.4/672.
- «Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 70º período de sesiones» (30 de abril a 1 de junio-2 de julio a 10 de agosto de 2018) Doc. A/73/10.

Comisión de Derechos Humanos, «Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Nota de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos» (7 de febrero de 2005) Doc. E/CN.4/2005/103.

- «Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad» (8 de febrero de 2005) Doc. E/CN.4/2005/102/Add. 1.

Comité de Derechos Humanos, «Observaciones y recomendaciones: Egipto» (9 de agosto de 1993) Doc. CCPR/C/79/Add.23.

- «Observación general No. 32. artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia» (23 de agosto de 2007) Doc. CCPR/C/GC/32.

Comité Especial sobre Terrorismo Internacional, «Informe del Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional» (17 de abril de 1979) Doc. A/34/37.

Comité Preparatorio sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, «Informe del Comité Preparatorio sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional» (actuaciones del Comité Preparatorio en los períodos de sesiones de marzo y abril y agosto de 1996) Doc. A/51/22, Vol. I.

«Proyecto de Estatuto de la Corte Penal Internacional» en Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, «Informe del Comité Preparatorio sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional» (14 de abril de 1998) Doc. A/CONF.183/2/Add.1.

Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, «Resolución E anexa al Acta Final» (18 de julio de 1998) Doc. A/CONF.183/10.

– «Official records» (15 de junio-17 de julio de 1998) Doc. A/CONF.183/13, Vol. III.

Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston. Addendum. Estudio sobre asesinatos selectivos» (28 de mayo de 2010) 14<sup>o</sup> período de sesiones, Doc. A/HRC/14/24/Add.6.

– «Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Sr. Martin Scheinin. Diez esferas de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo» (22 de diciembre de 2010) 16<sup>o</sup> período de sesiones, Doc. A/HRC/16/51.

– «Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson» (4 de junio de 2012), Doc. A/H/20/14.

– «They came to destroy: ISIS crimes against the Yazidis» (15 de junio de 2016) 32<sup>o</sup> período de sesiones, Doc. A/HRC/32/CRP.2.

– «Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo» (21 de febrero de 2017) 34<sup>o</sup> período de sesiones, Doc. A/HRC/34/61.

– «Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo» (20 de junio de 2017) Doc. A/HRC/35/L.27.

Naciones Unidas, *Yearbook of the United Nations 1972*, Vol. 26.

– *Yearbook of the International Law Commission 1991*, Vol. II («Report of the Commission to the Assembly on the work of its 43<sup>rd</sup> session»).

ONUDD, *Guía para la incorporación e implementación legislativa de los instrumentos universales de antiterrorismo* (Naciones Unidas: Nueva York, 2006).

– *Guía legislativa del régimen jurídico universal contra el terrorismo* (Naciones Unidas: Nueva York, 2008).

– «E4J University Module Series: Counter-terrorism Module 4: Criminal justice responses to terrorism» (2018) disponible en: [www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-4/key-issues/criminal-justice-responses.html](http://www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-4/key-issues/criminal-justice-responses.html).

– *Manual de respuestas de la justicia penal al terrorismo* (Naciones Unidas: Nueva York, 2009).

- *Manual para la cooperación internacional en asuntos penales contra el terrorismo* (Naciones Unidas, Nueva York: 2009).
- *La cooperación internacional en material penal contra el terrorismo* (Naciones Unidas: Nueva York, 2013).
- *El marco jurídico universal contra el terrorismo* (Naciones Unidas: Viena, 2018).

ACNUDH, «Los derechos humanos, el terrorismo, y la lucha contra el terrorismo» (2008) 32 *Folleto informativo*, disponible en: [www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf).

OACI, 18º sesión del Comité Jurídico (29 de septiembre-22 de octubre de 1970) Doc. 8936-LC/164-1.

Secretario General de las Naciones Unidas, «Ruling on the Rainbow Warrior affair between France and New Zealand» (1987) 26 (5) *International Legal Materials* 1346-1373.

#### 4.1.4 Documentos de la Sociedad de Naciones

Sociedad de Naciones, Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law, «Replies of governments 1927» (20 de abril de 1927) Doc. C. 196 M. 70 127 V.

- Committee of Experts for the International Repression of Terrorism (10 de abril de 1935) Doc. CRT 1.

#### 4.1.5 Documentos de la Web de las Naciones Unidas

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión (Capítulo VII)», disponible en: [www.un.org/securitycouncil/es/content/repertoire/actions](http://www.un.org/securitycouncil/es/content/repertoire/actions).

KLEIN, P. «Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas» (2009) United Nations Audiovisual Library of International Law, disponible en: [www.legal.un.org/avl/pdf/ha/icstb/icstb\\_s.pdf](http://www.legal.un.org/avl/pdf/ha/icstb/icstb_s.pdf).

- «Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo» (2009) United Nations Audiovisual Library of International Law, disponible en: [www.legal.un.org/avl/pdf/ha/icstb/icstb\\_s.pdf](http://www.legal.un.org/avl/pdf/ha/icstb/icstb_s.pdf).

Naciones Unidas, «Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996», disponible en: [www.legal.un.org/committees/terrorism/](http://www.legal.un.org/committees/terrorism/).

- «Ban Ki-Moon. Statement following the news of Osama Bin Laden’s death» (2 de mayo de 2011), disponible en: [www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2011-05-02/statement-following-news-osama-bin-ladens-death](http://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2011-05-02/statement-following-news-osama-bin-ladens-death).
- «Ban urges world to recall terrorism’s victims in wake of Osama bin Laden’s death» (2 de mayo de 2011), disponible en: [www.news.un.org/en/story/2011/05/373732-ban-urges-world-recall-terrorisms-victims-wake-osama-bin-ladens-death](http://www.news.un.org/en/story/2011/05/373732-ban-urges-world-recall-terrorisms-victims-wake-osama-bin-ladens-death).
- «Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) relativas al EIIL (Dáesh), Al-Qaeda y las personas, grupos, empresas y entidades asociadas», disponible en: [www.un.org/securitycouncil/es/sanctions/1267](http://www.un.org/securitycouncil/es/sanctions/1267).
- «Declaración de 1994 sobre Medidas para eliminar el terrorismo internacional y Declaración complementaria de 1996» (2008) United Nations Audiovisual Library of International Law, disponible en: [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dot/dot\\_ph\\_s.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dot/dot_ph_s.pdf).
- «Energía atómica», disponible en: [www.un.org/es/sections/issues-depth/atomic-energy/index.html](http://www.un.org/es/sections/issues-depth/atomic-energy/index.html).
- «Equipo Especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo», disponible en: [www.un.org/victimsofterrorism/es/about/ctif](http://www.un.org/victimsofterrorism/es/about/ctif).
- «Equipo Especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo: el derecho a un juicio imparcial», disponible en: [www.un.org/es/terrorism/ctif/proj\\_righttotrial.shtml](http://www.un.org/es/terrorism/ctif/proj_righttotrial.shtml).
- «Informe de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Lucha Contra el Terrorismo de 2018» (28 y 29 de junio de 2018, Nueva York), disponible en: [www.un.org/counterterrorism/ctif/sites/www.un.org.counterterrorism.ctif/files/Report-UN-High-Level-Conference-Counter-Terrorism-ES.pdf](http://www.un.org/counterterrorism/ctif/sites/www.un.org.counterterrorism.ctif/files/Report-UN-High-Level-Conference-Counter-Terrorism-ES.pdf).
- «Intervención de la Misión Permanente de El Salvador ante las Naciones Unidas en nombre de la Comunidad de Estados de Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)» (octubre de 2017), disponible en: [www.enaun.cancilleria.gob.ar/es/medidas-para-eliminar-el-terrorismo-internacional](http://www.enaun.cancilleria.gob.ar/es/medidas-para-eliminar-el-terrorismo-internacional).
- «Lista consolidada del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas», disponible en: [www.un.org/securitycouncil/es/content/un-sc-consolidated-list#composition%2olist](http://www.un.org/securitycouncil/es/content/un-sc-consolidated-list#composition%2olist).
- «‘Nothing can justify terrorism – ever’ says Secretary-General, as Security Council hears from some 50 speakers in day-long debate» (12 de enero de 2013), disponible en: [www.un.org/press/en/2013/sc10882.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2013/sc10882.doc.htm).

- «Office of Counter-Terrorism. About us», disponible en: [www.un.org/counterterrorism/about](http://www.un.org/counterterrorism/about).
- «Office of Counter-Terrorism. Background», disponible en: [www.un.org/counterterrorism/cct/background](http://www.un.org/counterterrorism/cct/background).
- «Office of Counter-Terrorism. UN Global Counter-Terrorism Coordination Compact», disponible en: [www.un.org/counterterrorism/global-ct-compact](http://www.un.org/counterterrorism/global-ct-compact).
- «Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo—Labor específica relacionada con las víctimas del terrorismo», disponible en: [www.un.org/victimsofterrorism/es/relator-especial-sobre-la-promoci%C3%B3n-y-la-protecci%C3%B3n-de-los-derechos-humanos-y-las-libertades](http://www.un.org/victimsofterrorism/es/relator-especial-sobre-la-promoci%C3%B3n-y-la-protecci%C3%B3n-de-los-derechos-humanos-y-las-libertades).
- «Secretario General, António Guterres» (agosto de 2020), disponible en: [www.un.org/victimsofterrorism/es/node/4233](http://www.un.org/victimsofterrorism/es/node/4233).
- «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos —Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio», disponible en: [www.un.org/es/events/pastevents/a\\_more\\_secure\\_world/](http://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/).
- «United Nations Treaty Collection. Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons, including diplomatic agents», disponible en: [www.treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-7&chapter=18&clang=en](http://www.treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-7&chapter=18&clang=en).
- «United Nations Treaty Collection. International Convention against the taking of hostages», disponible en: [www.treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-5&chapter=18&clang=en](http://www.treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-5&chapter=18&clang=en).
- «United Nations Treaty Collection, International Convention for the suppression of terrorist bombings» (21 de marzo de 2020), disponible en: [www.treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-9&chapter=18&clang=en](http://www.treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-9&chapter=18&clang=en).
- «United Nations Treaty Collection, International Convention for the suppression of terrorist financing» (22 de marzo de 2020), disponible en: [www.treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XVII I-11&chapter=18&lang=en](http://www.treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVII I-11&chapter=18&lang=en).
- «United Nations Treaty Collection, International Convention for the suppression of acts of nuclear terrorist» (23 de marzo de 2020), disponible en: [www.treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-15&chapter=18&Temp=mtdsg3&clang=en](http://www.treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-15&chapter=18&Temp=mtdsg3&clang=en).

Centro de Noticias de las Naciones Unidas, «El reclutamiento de niños atravesó fronteras en 2018» (31 de enero de 2019), disponible en: [www.refworld.org.es/docid/5c53622b4.html](http://www.refworld.org.es/docid/5c53622b4.html).

Comité Especial establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, «International legal instruments», disponible en: <https://www.un.org/sc/ctc/resources/international-legal-instruments/>.

Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Irak, ACNUDH, «Human rights in the administration of justice in Iraq: trials under the anti-terrorism laws and implications for justice, accountability and social cohesion in the aftermath of ISIL» (Bagdad, enero de 2020), disponible en: [www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI\\_Report\\_HRAAdministrationJustice\\_Iraq\\_28January2020.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI_Report_HRAAdministrationJustice_Iraq_28January2020.pdf).

ONUDD, «Kazakhstan and Turkey are now party to all 19 international legal instruments against terrorism», disponible en: [www.unodc.org/unodc/en/terrorism/latest-news/2019-kazakhstan-and-turkey-are-now-party-to-all-19-international-legal-instruments-against-terrorism.html](http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/latest-news/2019-kazakhstan-and-turkey-are-now-party-to-all-19-international-legal-instruments-against-terrorism.html).

Oficina de las Naciones Unidas sobre la prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger, «The Genocide Convention», disponible en: [www.un.org/en/genocideprevention/genocide-convention.shtml](http://www.un.org/en/genocideprevention/genocide-convention.shtml).

— «Definitions: genocide», disponible en: [www.un.org/en/genocideprevention/genocide.shtml](http://www.un.org/en/genocideprevention/genocide.shtml).

Oficina de Lucha contra el Terrorismo, «UN global counter-terrorism strategy» disponible en: [www.un.org/counterterrorism/un-global-counter-terrorism-strategy](http://www.un.org/counterterrorism/un-global-counter-terrorism-strategy).

OACI, «Sobre la OACI», disponible en: [www.icao.int/about-icao/Pages/ES/default\\_ES.aspx](http://www.icao.int/about-icao/Pages/ES/default_ES.aspx).

— «Current lists of parties to multilateral air law treaties», disponible en: [www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo\\_ES.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo_ES.pdf).

— «Current lists of parties to multilateral air law treaties», disponible en: [www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Hague\\_ES.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Hague_ES.pdf) y [www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Mtl71\\_ES.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Mtl71_ES.pdf).

— «Current lists of parties to multilateral air law treaties», disponible en: [www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/VIA\\_ES.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/VIA_ES.pdf).

— «Current lists of parties to multilateral air law treaties», disponible en: [www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/MEX\\_ES.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/MEX_ES.pdf).

— «Conjunto de textos administrativos para la ratificación del Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la seguridad de la aviación civil internacional (Convenio de Beijing, 2010) o la adhesión al mismo»,

- disponible en: [www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing\\_Convention\\_ES.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing_Convention_ES.pdf).
- «Current lists of parties to multilateral air law treaties», disponible en: [www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing\\_Convention\\_ES.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing_Convention_ES.pdf).
  - «Current lists of parties to multilateral air law treaties», disponible en: [www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing\\_Protocol\\_ES.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing_Protocol_ES.pdf).
- OMI, «Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental», disponible en: [www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/SUA-Treaties.aspx](http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/SUA-Treaties.aspx).
- «Introducción a la OMI», disponible en: [www.imo.org/es/About/Paginas/Default.aspx](http://www.imo.org/es/About/Paginas/Default.aspx).
  - «Status of treaties» (17 de marzo de 2020), disponible en: [www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/StatusOfTreaties.pdf](http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/StatusOfTreaties.pdf).
  - «Status of treaties» (17 de marzo de 2020), disponible en: [www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/StatusOfTreaties.pdf](http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/StatusOfTreaties.pdf).
- PERERA, R. «Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear» (2010) United Nations Audiovisual Library of International Law, disponible en: [www.legal.un.org/avl/pdf/ha/icsant/icsant\\_s.pdf](http://www.legal.un.org/avl/pdf/ha/icsant/icsant_s.pdf).
- SAUL, B. «Convención internacional contra la toma de rehenes» (2016) United Nations Audiovisual Library of International Law, disponible en: [www.legal.un.org/avl/pdf/ha/icath/icath\\_s.pdf](http://www.legal.un.org/avl/pdf/ha/icath/icath_s.pdf).
- WOOD, Sir M. «Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos» (2008) United Nations Audiovisual Library of International Law, disponible en: [www.legal.un.org/avl/pdf/ha/cppcipp/cppcipp\\_s.pdf](http://www.legal.un.org/avl/pdf/ha/cppcipp/cppcipp_s.pdf).

#### *4.2 Documentos del Comité Internacional de la Cruz Roja*

- «Derecho internacional humanitario y terrorismo: respuesta a preguntas clave» (diciembre de 2003), disponible en: [www.icrc.org/es/faq/derecho-internacional-humanitario-y-terrorismo-respuestas-preguntas-clave](http://www.icrc.org/es/faq/derecho-internacional-humanitario-y-terrorismo-respuestas-preguntas-clave).



- «¿Qué tratados forman el Derecho internacional humanitario?» (1 de enero de 2004), disponible en: [www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdlja.htm](http://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdlja.htm).
- «¿Qué es el Derecho internacional humanitario?» (2004) 1, disponible en: [www.icrc.org/spa/assets/files/other/dih.es.pdf](http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/dih.es.pdf).
- «¿Cuál es la definición de ‘conflicto armado’ según el Derecho internacional humanitario?» (2008), disponible en: [www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf](http://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf).
- «Protección de la población civil» (29 de octubre de 2010), disponible en: [www.icrc.org/es/doc/what-we-do/protecting-civilians/overview-protection-civilian-population.htm](http://www.icrc.org/es/doc/what-we-do/protecting-civilians/overview-protection-civilian-population.htm).
- «Jurisdicción penal internacional» (2010), disponible en: [www.icrc.org/spa/war-and-law/international-criminal-jurisdiction/overview-international-criminal-jurisdiction.htm](http://www.icrc.org/spa/war-and-law/international-criminal-jurisdiction/overview-international-criminal-jurisdiction.htm).
- «La pertinencia del DIH en el contexto del terrorismo» (1 de enero de 2011), disponible en: [www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/6fsjl7.htm](http://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/6fsjl7.htm).
- «Conflictos internos u otras situaciones de violencia: ¿cuál es la diferencia para las víctimas?, Entrevista a Kathleen Lawand» (10 de diciembre de 2012), disponible en: [www.icrc.org/spa/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm](http://www.icrc.org/spa/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm).
- «El Derecho internacional humanitario: respuestas a sus preguntas» (julio de 2015), disponible en: [www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/icrc-003-0703.pdf](http://www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/icrc-003-0703.pdf).
- «Aplicabilidad del Derecho internacional humanitario al terrorismo y el antiterrorismo» (1 de octubre de 2015), disponible en: [www.icrc.org/es/document/aplicabilidad-del-dih-al-terrorismo-y-el-antiterrorismo](http://www.icrc.org/es/document/aplicabilidad-del-dih-al-terrorismo-y-el-antiterrorismo).

#### 4.3 Documentos de otras organizaciones internacionales, expertos, centros e institutos de investigación

Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra, «Foreign fighters under international law» (2014) 7 *Academy Briefing*.

Amnistía Internacional, «La entrega extraordinaria y la detención secreta. Preguntas y respuestas» (enero de 2006), disponible en: [www.amnesty.org/download/Documents/80000/pol300032006es.pdf](http://www.amnesty.org/download/Documents/80000/pol300032006es.pdf).

- «El estado de los derechos humanos en el mundo. Informe de 2007», disponible en: [www.amnesty.org/download/Documents/68000/pol100012007es.pdf](http://www.amnesty.org/download/Documents/68000/pol100012007es.pdf).
- «Rule of fear: ISIS abuses in detention in northern Syria» (19 de diciembre de 2013), disponible en: [www.doc.es.amnesty.org/ms-opac/search?fq=mssearch\\_fld13&fv=MDE2406313](http://www.doc.es.amnesty.org/ms-opac/search?fq=mssearch_fld13&fv=MDE2406313).
- «La investigación de la CPI sobre Nigeria ya es inevitable, seguir demorándola es una pérdida de tiempo» (5 de diciembre de 2019), disponible en: [www.amnesty.org/es/latest/news/2019/12/nigeria-icc-investigation-in-nigeria/](http://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/12/nigeria-icc-investigation-in-nigeria/).

Asamblea de los Estados Partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Continuación del 6º Período de Sesiones (Nueva York, 2 al 6 de junio de 2008) ICC-ASP/6/20/Add.1.

- «Official records, 8<sup>th</sup> Session» (18-26 de noviembre de 2009) Doc. ICC/ASP/8/20.

Asser Institute, «Crimes: introduction», disponible en: [www.asser.nl/nexus/international-criminal-law/international-crimes-introduction/](http://www.asser.nl/nexus/international-criminal-law/international-crimes-introduction/).

BLANCO BLANCO, J. «Desafíos territoriales del terrorismo salafista-yihadista en el mundo árabe tras la derrota de Dáesh en Irak y Siria» (18 de octubre de 2018) 36 *Análisis GESI*, disponible en: [www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/desaf%C3%ADos-territoriales-del-terrorismo-salafista-yihadista-en-el-mundo-%C3%A1rabe-tras-la-derrota;](http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/desaf%C3%ADos-territoriales-del-terrorismo-salafista-yihadista-en-el-mundo-%C3%A1rabe-tras-la-derrota;)

BERENGUER, F. J. «La guerra contra el Estado Islámico y el factor tiempo» (2015) 16 *Documento de Análisis del IEEE*, disponible en: [www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2015/DIEEEA16-2015\\_Guerra\\_El\\_FactorTiempo\\_FJBH.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA16-2015_Guerra_El_FactorTiempo_FJBH.pdf).

BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍEZ, E. «‘Un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos’. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio» (enero de 2006) 10 *UNISCI Discussion Papers* 15-20.

BURKE, M. «La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional» (2006) 22 *Documento de Trabajo Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*.

CERDA ACEVEDO, C. A. «Características del Derecho internacional penal y su clasificación entre crimen y simple delito», 46 *Working Paper Centro Argentino de Estudios Internacionales*, disponible en: [www.files.ethz.ch/isn/145495/64%20odi.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/145495/64%20odi.pdf).

- Coalición por la Corte Penal Internacional, «Historia de la CPI. Conferencia de Roma—1998», disponible en: [www.iccnw.org/?mod=rome&lang=es](http://www.iccnw.org/?mod=rome&lang=es).
- «Histórica activación de la jurisdicción del crimen de agresión en la Corte Penal Internacional» (2 de enero de 2018), disponible en [www.coalitionfortheicc.org/es/news/20180102/historica-activacion-de-la-jurisdiccion-del-crimen-de-agresion-en-la-corte-penal](http://www.coalitionfortheicc.org/es/news/20180102/historica-activacion-de-la-jurisdiccion-del-crimen-de-agresion-en-la-corte-penal).
- COCKAYNE, J., MILLAR, A. e IPE, J. *Implementing the UN General Assembly's Global counter-terrorism strategy in North Africa* (Center on Global Counterterrorism Cooperation: Washington DC, 2010).
- *Implementing the UN General Assembly's Global counter-terrorism strategy in West Africa* (Center on Global Counterterrorism Cooperation: Washington DC, 2010).
- Combating Terrorism Center, «Boko Haram and the kidnapping of the Chibok schoolgirls» (29 de mayo de 2014), disponible en: [www.ctc.usma.edu/posts/boko-haram-and-the-kidnapping-of-the-chibok-schoolgirls](http://www.ctc.usma.edu/posts/boko-haram-and-the-kidnapping-of-the-chibok-schoolgirls).
- Comisión Europea, «Propuesta de Decisión marco del Consejo sobre lucha contra el terrorismo» (19 de septiembre de 2001) CNS 2001/0217.
- Comisión Internacional de Juristas, «Assessing damage, urging action» (2009) Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-Terrorism and Human Rights, disponible en: [www.icj.org/wp-content/uploads/2012/04/Report-on-Terrorism-Counter-terrorism-and-Human-Rights-Eminent-Jurists-Panel-on-Terrorism-series-2009.pdf](http://www.icj.org/wp-content/uploads/2012/04/Report-on-Terrorism-Counter-terrorism-and-Human-Rights-Eminent-Jurists-Panel-on-Terrorism-series-2009.pdf).
- Conferencia de Revisión de Kampala, Resolución RC/Res. 6, Aprobada por consenso en la 13ª sesión plenaria el 11 de junio de 2010, disponible en [www.crimeofaggression.info/documents/6/RC-Res6-SPA.pdf](http://www.crimeofaggression.info/documents/6/RC-Res6-SPA.pdf).
- Consejo de la Unión Europea, «Conclusiones del Consejo sobre lucha anti-terrorista» (9 de febrero de 2015), disponible en: [www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/02/09/council-conclusions-counter-terrorism/](http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/02/09/council-conclusions-counter-terrorism/).
- CPI, «Elementos de los crímenes» (2011), disponible en: [www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/a851490e-6514-4e91-bd45-ad9a216cf47e/283786/elementsofcrimesspaweb.pdf](http://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/a851490e-6514-4e91-bd45-ad9a216cf47e/283786/elementsofcrimesspaweb.pdf).
- «The Prosecutor v. Callixte Mbarushimana. Case Information Sheet» (actualizado 15 de junio de 2012), disponible en: [www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/MbarushimanaEng.pdf](http://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/MbarushimanaEng.pdf).
  - «Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, on the alleged crimes committed by ISIS» (8 de abril de 2015), disponible en: [www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp-stat-08-04-2015-1](http://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp-stat-08-04-2015-1).

- *Prosecution’s request for a ruling on jurisdiction under article 19(3) of the Statute* (Office of the Prosecutor) ICC-RoC46(3)-01/18-1.
  - «The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi. Case Information Sheet» (actualizado 28 de marzo de 2018), disponible en: [www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/Al-MahdiEng.pdf](http://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/Al-MahdiEng.pdf).
  - «The Prosecutor v. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud. Case Information Sheet» (actualizado octubre de 2020), disponible en: [www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/al-hassanEng.pdf](http://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/al-hassanEng.pdf).
- DE GRAAF, B. «Terrorists on trial: a performative perspective» (2011) 2 (4) *Expert Meeting Paper, The International Center for Counter Terrorism - The Hague*, disponible en: [www.icct.nl/publication/terrorists-on-trial-a-performative-perspective/](http://www.icct.nl/publication/terrorists-on-trial-a-performative-perspective/).
- DEMEYERE, B. «The proliferation of international nuclear law’s actors: resolution 1540 and the Security Council’s fight against weapons of mass destruction falling into terrorists’ hands» (2005) 82 *Working Paper Instituto de Derecho Internacional Universidad Católica de Lovaina*.
- DÍAZ BARRADO, C. M. «El marco jurídico-internacional de lucha contra el terrorismo» (2004) 133 *Cuadernos de Estrategia del IEEE*, disponible en: [www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_133\\_LuchaContraTerrorismoxDchoInternacional.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_133_LuchaContraTerrorismoxDchoInternacional.pdf).
- FUENTELESAZ FRANGANILLO, J. «El salafismo yihadista: evolución, propaganda y disuasión» (2019) 82 *Documentos de Seguridad y Defensa del IEEE*, disponible en: [www.publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/d/s/dsd\\_82\\_islam\\_versus\\_yihad.pdf](http://www.publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/d/s/dsd_82_islam_versus_yihad.pdf).
- GANOR, B. «Defining terrorism: is one man’s terrorist another man’s freedom fighter? (1998) 4 *ICT Papers* 22-23.
- Geneva Academy, «Non-international armed conflicts in Iraq» *RULAC: Rule of Law in Armed Conflicts* (16 de enero de 2020), disponible en [www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflicts-in-iraq](http://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflicts-in-iraq).
- «Non-international armed conflicts in Syria» *RULAC: Rule of Law in Armed Conflicts* (22 de enero de 2020), disponible en: [www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflicts-in-syria#collapse3accord](http://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflicts-in-syria#collapse3accord).
  - «Non-international armed conflicts in Nigeria» *RULAC: Rule of Law in Armed Conflicts* (17 de marzo de 2020), disponible en: [www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflict-in-nigeria#collapse2accord](http://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflict-in-nigeria#collapse2accord).

GESI, «Observatorio sobre la actividad yihadista en el Magreb y el Sahel Occidental» (2014-2018), disponible en: [www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/observatorio-sobre-la-actividad-yihadista-en-el-magreb-y-el-sahel-occidental](http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/observatorio-sobre-la-actividad-yihadista-en-el-magreb-y-el-sahel-occidental).

Global Justice Center, «The imperative to prosecute the abduction of the schoolgirls in Nigeria as genocide» (Carta dirigida a la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional, 14 de abril de 2015), disponible en: [www.globaljusticecenter.net/documents/Final%20April%202014%202015%20Boko%20Haram%20Letter%20to%20the%20ICC%20OTP-signed.pdf](http://www.globaljusticecenter.net/documents/Final%20April%202014%202015%20Boko%20Haram%20Letter%20to%20the%20ICC%20OTP-signed.pdf).

Greenpeace International, «The bombing of the Rainbow Warrior», disponible en: [www.greenpeace.org/international/en/about/history/the-bombing-of-the-rainbow-war/](http://www.greenpeace.org/international/en/about/history/the-bombing-of-the-rainbow-war/).

Grupo de Trabajo Especial sobre el Crimen de Agresión, «Informe del Grupo de Trabajo Especial sobre el Crimen de Agresión», ICC-ASP/7/20/Add.1, disponible en: [www.crimeofaggression.info/documents/6/2009\\_SGWCA\\_Report.pdf](http://www.crimeofaggression.info/documents/6/2009_SGWCA_Report.pdf).

HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M. «Irak y Afganistán: una comparación desde el Derecho internacional» (2008) 10 *Análisis del Real Instituto Elcano*, disponible en: [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ARI10-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ARI10-2008).

Human Rights Watch, «Bringing ISIS to justice: running out of time?» (5 de febrero de 2019), disponible en: [www.hrw.org/news/2019/02/05/bringing-isis-justice-running-out-time](http://www.hrw.org/news/2019/02/05/bringing-isis-justice-running-out-time).

— «Iraq: French citizens allege torture. Coercion» (31 de marzo de 2019), disponible en: [www.hrw.org/news/2019/05/31/iraq-french-citizens-allege-torture-coercion](http://www.hrw.org/news/2019/05/31/iraq-french-citizens-allege-torture-coercion).

— «Iraq's ISIS trials don't deliver justice — Including for children» (31 de enero de 2020), disponible en: [www.hrw.org/news/2020/01/31/iraqs-isis-trials-dont-deliver-justice-including-children](http://www.hrw.org/news/2020/01/31/iraqs-isis-trials-dont-deliver-justice-including-children).

IGUALADA TOLOSA, C. «El futuro más inmediato del movimiento yihadista global. Un análisis de prospectiva» (2019) 3 *Análisis GESI*, disponible en: [www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-futuro-m%C3%A1s-inmediato-del-movimiento-yihadista-global-un-an%C3%A1lisis-de-prospectiva](http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-futuro-m%C3%A1s-inmediato-del-movimiento-yihadista-global-un-an%C3%A1lisis-de-prospectiva).

Institute for Economics and Peace, «Global Terrorism Index 2018. Measuring and understanding the impact of terrorism», disponible en: [www.visionofhumanity.org/app/uploads/2018/12/Global-Terrorism-Index-2018-1.pdf](http://www.visionofhumanity.org/app/uploads/2018/12/Global-Terrorism-Index-2018-1.pdf).

- «Global Terrorism Index 2019. Measuring the impact of terrorism», disponible en: [www.visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf](http://www.visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf).
- Instituto de Derecho Internacional, «Resolution adopted by the 121 Commission at its Session in Dijon» (1981) 59 *Institute of International Law Yearbook*.
- JORDÁN ENAMORADO, J. *et al.*, «Ansar al-Sharia y la inquietante evolución del yihadismo en Libia» (2014) 145 *Documento de opinión del IEEE*, disponible en: [www.digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/41174/yihadismo-Libia.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/41174/yihadismo-Libia.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- JORDÁN ENAMORADO, J. y BUENO FERNÁNDEZ, A. «Análisis estratégico del Daesh en Libia» (2015) 23 (16) *Análisis GESI*, disponible en: [www.ugr.es/~gesi/analisis/23-2015.pdf](http://www.ugr.es/~gesi/analisis/23-2015.pdf).
- LISTER, C. «The dawn of mass jihad: success in Syria fuels al-Qa'ida's evolution» (2016) 9 (9) *Combating Terrorism Centre Sentinel*, disponible en: [www.ctc.usma.edu/the-dawn-of-mass-jihad-success-in-syria-fuels-al-qaidas-evolution/](http://www.ctc.usma.edu/the-dawn-of-mass-jihad-success-in-syria-fuels-al-qaidas-evolution/).
- LLORENTE AGUILERA, C. «Daesh nuclear» (7 de octubre de 2016) 26 *Análisis GESI*, disponible en: [www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/daesh-nuclear](http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/daesh-nuclear).
- MALIK, N. «Trafficking terror: how modern slavery and sexual violence fund terrorism» (2017) The Henry Jackson Society, disponible en: [www.henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2017/10/HJS-Trafficking-Terror-Report-web.pdf](http://www.henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2017/10/HJS-Trafficking-Terror-Report-web.pdf).
- MILLAR, A. *et al.* *Blue Sky II: progress and opportunities in implementing the UN General Assembly's Global counter-terrorism strategy* (Center on Global Counterterrorism Cooperation: Washington DC, 2014).
- MILLAR, A. y CHOWDHURY FINK, M. *Blue Sky III: taking UN counter-terrorism efforts in the next decade from plans to action* (Center on Global Counterterrorism Cooperation: Washington DC, 2016).
- NERIAH, J. «The structure of the Islamic State (ISIS)» (8 de septiembre de 2014) Jerusalem Center for Public Affairs, disponible en: [www.jcpa.org/structure-of-the-islamic-state/](http://www.jcpa.org/structure-of-the-islamic-state/).
- NJUKI, J. «Ramming and stabbing: the 5<sup>th</sup> wave of modern terrorism?» (agosto de 2017) 20 *African Policy Institute Research Notes*, disponible en: [www.africapi.org/2017/wp-content/uploads/2017/08/Ramming-and-Stabbing-The-5th-Wave-of-Modern-Terrorism.pdf](http://www.africapi.org/2017/wp-content/uploads/2017/08/Ramming-and-Stabbing-The-5th-Wave-of-Modern-Terrorism.pdf).
- NTI, N. B. «Silence of the lambs: the abducted Chibok schoolgirls in Nigeria and the challenge to UNSCR 1325» (2014) 3 *Policy Brief Kofi Annan International Peace-Keeping Training Centre*.

Observatorio Internacional de Estudios sobre el Terrorismo, *Anuario del terrorismo yihadista 2018* (Colectivo de Víctimas en el País Vasco: San Sebastián, 2019), disponible en: [www.observatorioterrorismo.com/wp-content/uploads/2019/03/anuarioterrorismoyihadista2018.pdf](http://www.observatorioterrorismo.com/wp-content/uploads/2019/03/anuarioterrorismoyihadista2018.pdf).

– *Anuario del terrorismo yihadista 2019* (Colectivo de Víctimas en el País Vasco: San Sebastián, 2020), disponible en: [www.observatorioterrorismo.com/wp-content/uploads/2020/02/anuarioterrorismoyihadista2019.pdf](http://www.observatorioterrorismo.com/wp-content/uploads/2020/02/anuarioterrorismoyihadista2019.pdf).

Oficina del Fiscal de la CPI, «Article 5 Report: Situation in Nigeria» (5 de agosto de 2013).

– «Report on preliminary examination activities 2015» (12 de noviembre de 2015).

– *Policy paper on case selection and prioritisation* (15 de septiembre de 2016).

– «Report on preliminary examination activities 2018» (5 de diciembre de 2018).

– *Strategic plan 2019-2021* (17 de julio de 2019).

Organismo Internacional de Energía Atómica, «Visión general», disponible en: [www.iaea.org/es/el-oiea/vision-general](http://www.iaea.org/es/el-oiea/vision-general).

– «Tratado sobre la no proliferación», disponible en: [www.iaea.org/es/temas/tratado-sobre-la-no-proliferacion](http://www.iaea.org/es/temas/tratado-sobre-la-no-proliferacion).

– «Convention on the physical protection of nuclear material» (13 de marzo de 2020), disponible en: [www-legacy.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm\\_status.pdf](http://www-legacy.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm_status.pdf).

– «Amendment to Convention on the physical protection of nuclear material» (13 de marzo de 2020), disponible en: [www-legacy.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm\\_amend\\_status.pdf](http://www-legacy.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm_amend_status.pdf).

PAULUSSEN, C. «Impunity for international terrorists? Key legal questions and practical considerations» (abril de 2012) *International Centre for Counter-Terrorism Research Paper*.

PÉREZ GONZÁLEZ, M. «Terrorismo y conflictos armados. La prohibición de los actos terroristas en Derecho internacional humanitario» (2004) 133 *Cuadernos de Estrategia del IIEE*, disponible en: [www.iecee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_133\\_LuchaContraTerrorismoxDchoInternacional.pdf](http://www.iecee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_133_LuchaContraTerrorismoxDchoInternacional.pdf).

REINARES NESTARES, F. «Conceptualising international terrorism» (2005) 83 *ARI Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, disponible en:

[www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3f1169004fo1860bb9cfd3170baead1/Reinares802.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3f1169004fo1860bb9cfd3170baead1](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3f1169004fo1860bb9cfd3170baead1/Reinares802.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3f1169004fo1860bb9cfd3170baead1).

— «Libia en la estrategia del Estado Islámico: ¿qué implicaciones para el norte de África y el sur de Europa? (2015) 12 *Comentario Elcano*, disponible en: [www.files.ethz.ch/isn/188681/Comentario-Reinares-Libia-en-la-estrategia-del-Estado-Islamico-implicaciones-norte-Africa-sur-Europa.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/188681/Comentario-Reinares-Libia-en-la-estrategia-del-Estado-Islamico-implicaciones-norte-Africa-sur-Europa.pdf).

— «Ante la cuarta fase del yihadismo global» *Elcano Blog* (20 de noviembre de 2019), disponible en: [www.blog.realinstitutoelcano.org/ante-la-cuarta-fase-del-yihadismo-global/](http://www.blog.realinstitutoelcano.org/ante-la-cuarta-fase-del-yihadismo-global/).

RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L. «Introducción» (2004) 133 *Cuadernos de Estrategia del IEEE*, disponible en: [www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_133\\_LuchaContraTerrorismoxDchoInternacional.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_133_LuchaContraTerrorismoxDchoInternacional.pdf).

ROSAND, E. *From adoption to action: the UN's role in implementing its Global counter-terrorism strategy* (Center on Global Counterterrorism Cooperation: Washington DC, 2009).

ROSAND, E. *et al.*, *The UN Global counter-terrorism strategy and regional and subregional bodies: strengthening a critical partnership* (Center on Global Counterterrorism Cooperation: Washington DC, 2008).

ROSAND, E., MILLAR, A. e IPE, J. *Civil society and the UN Global counter-terrorism strategy: opportunities and challenges* (Center on Global Counterterrorism Cooperation: Washington DC, 2008).

— *Implementing the UN General Assembly's Global counter-terrorism strategy in the Latin America and Caribbean region* (Center on Global Counterterrorism Cooperation: Washington DC, 2008).

— *Implementing the UN General Assembly's Global counter-terrorism strategy in Southern Africa* (Center on Global Counterterrorism Cooperation: Washington DC, 2008).

ROJAVA Information Center, «Llevar a ISIS ante la justicia: hacia un tribunal internacional en el noreste de Siria» (2019), disponible en: [www.rojavaazadimadrid.org/wp-content/uploads/2019/08/Llevar-a-ISIS-ante-la-Justicia-Centro-de-Informacion-de-Rojava-Julio-2019.pdf](http://www.rojavaazadimadrid.org/wp-content/uploads/2019/08/Llevar-a-ISIS-ante-la-Justicia-Centro-de-Informacion-de-Rojava-Julio-2019.pdf).

SCHMID, A. P. «Foreign (terrorist) fighter estimates: conceptual and data issues» (2015) *ICCT Policy Brief*.

SCHMID, A. P. y TINNES, J. «Foreign (terrorist) fighters with IS» (2015) *ICCT Research Paper*, disponible en: [www.icct.nl/wp-content/uploads/2015/12/ICCT-Schmid-Foreign-Terrorist-Fighters-with-IS-A-European-Perspective-December2015.pdf](http://www.icct.nl/wp-content/uploads/2015/12/ICCT-Schmid-Foreign-Terrorist-Fighters-with-IS-A-European-Perspective-December2015.pdf).



SEGUN, M. y MUSCATI, S., Human Rights Watch «‘Those terrible weeks in their camp’: Boko Haram violence against women and girls in Northeast Nigeria» (24 de octubre de 2014), disponible en: [www.features.hrw.org/features/HRW\\_2014\\_report/Those Terrible Weeks in Their Camp/index.html](http://www.features.hrw.org/features/HRW_2014_report/Those_Terrible_Weeks_in_Their_Camp/index.html).

SOLANA, J. «Prólogo», en Observatorio Internacional de Estudios sobre el Terrorismo (Ed.) *Anuario del terrorismo yihadista 2019* (Colectivo de Víctimas en el País Vasco: San Sebastián, 2020), disponible en: [www.observatorioterrorismo.com/wp-content/uploads/2020/02/anuarioterrorismoyihadista2019.pdf](http://www.observatorioterrorismo.com/wp-content/uploads/2020/02/anuarioterrorismoyihadista2019.pdf).

TRUJILLO FERNÁNDEZ, F. «La Primavera Árabe: caldo de cultivo para el yihadismo» (2013) 2 *Documento Marco del IEEE*, disponible en: [www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2013/DIEEEM08-2013\\_PrimaverasArabesYihadismo F.Trujillo.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2013/DIEEEM08-2013_PrimaverasArabesYihadismo_F.Trujillo.pdf).

Universidad de Leiden y Grotius Centre for International Legal Studies Campus Den Haag, «Counter-terrorism strategies, human rights and international law: meeting the challenges. Final Report Poelgeest Seminar» (Oud-Poelgeest, 10-13 de abril de 2007), disponible en: [www.zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27925-255-b1.pdf](http://www.zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27925-255-b1.pdf).

VERDOODT, K. «A role for the International Criminal Court in the fight against terrorism?» (2002) 46 *Working Paper, Institute for International Law, K. U. Leuven*, disponible en: [www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/working-papers/WP26e.pdf](http://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/working-papers/WP26e.pdf).

VIEIRA DE MELLO, S. «Opening Statement by Sergio Vieira de Mello UN High Commissioner for Human Rights» (2003) 31 *FOCUS Asia-Pacific Human Rights Information Center*, disponible en: [www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/2003/03/opening-statement-by-sergio-vieira-de-mello-un-high-commissioner-for-human-rights.html#header](http://www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/2003/03/opening-statement-by-sergio-vieira-de-mello-un-high-commissioner-for-human-rights.html#header).

VILLAMÍA UGARTE, J. C. «El terrorismo y las organizaciones internacionales» (2004) 133 *Cuadernos de Estrategia del IEEE*, disponible en: [www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_133\\_LuchaContraTerrorismoxDchoInternacional.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_133_LuchaContraTerrorismoxDchoInternacional.pdf).

#### 4.4 Otras publicaciones

AGUERRI, J. C. «La construcción del radical como enemigo en el Código Penal español: los elementos de los delitos aplicados para gestionar la radicalización islamista y sus implicaciones para el Estado de Derecho» (2019) *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, disponible en: [www.criminet.ugr.es/recpc/21/recpc21-09.pdf](http://www.criminet.ugr.es/recpc/21/recpc21-09.pdf).

- ALDAVE ORZAIZ, A. «La guerra global contra el terrorismo. Un análisis de la crisis del Derecho internacional antes y después del 11-S» (Tesis Doctoral, Universidad Pública de Navarra, 2017).
- «La conceptualización y el tratamiento del terrorismo en Derecho internacional» (2017) integrado en el Proyecto *La guerra y sus justificaciones. Tendencias y problemas actuales*, disponible en: [www.ficp.es/wp-content/uploads/2018/01/Ana-Aldave-Orzaiz-La-conceptuaci%C3%B3n-y-el-tratamiento-del-terrorismo.pdf](http://www.ficp.es/wp-content/uploads/2018/01/Ana-Aldave-Orzaiz-La-conceptuaci%C3%B3n-y-el-tratamiento-del-terrorismo.pdf).
- ÁLVAREZ RUBIO, A. «Terrorismo. Un difícil concepto» (julio de 2019), disponible en: [www.researchgate.net/publication/334520328\\_Terrorismo\\_Un\\_difícil\\_concepto](http://www.researchgate.net/publication/334520328_Terrorismo_Un_dif%C3%ADcil_concepto).
- AMBOS, K. y TRIFFTERER, O. «Problemas seleccionados en torno a los crímenes más graves (*core crimes*) en el Derecho penal internacional» (2004), disponible en: [www.perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a\\_20080521\\_11.pdf](http://www.perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20080521_11.pdf).
- ATWAL, G. (Dir.) *Stolen Daughters: kidnaped by Boko Haram* (ARTE, BBC2 y HBO: Reino Unido, 2018).
- AURESCU, B. «Towards an International Court against Terrorism?» (16 de febrero de 2017), disponible en: [www.mae.ro/sites/default/files/file/anul\\_2017/2017.02.16\\_keynote\\_intervention\\_bogdan\\_aurescu.pdf](http://www.mae.ro/sites/default/files/file/anul_2017/2017.02.16_keynote_intervention_bogdan_aurescu.pdf).
- BARTLETT, I. «Bring back our girls: a human rights analysis of child abductions by Boko Haram» (Tesis Doctoral, University of the Western Cape, 2018).
- BETANCOURT, M. «Las negociaciones para el establecimiento de la Corte Penal Internacional» (2007) *Revista Virtual del Observatorio Regional de la CPI y el DPI*, disponible en: [www.observatoriodpi.org/\\_data/SPDA/Contenido/2007](http://www.observatoriodpi.org/_data/SPDA/Contenido/2007).
- BOU FRANCH, V. «La criminalización internacional del terrorismo» (Ponencia impartida en: *XV Jornadas de Derecho Internacional Humanitario, amenazas a la paz y conflictos armados en el 60 aniversario de los Convenios de Ginebra*, Universidad de Valencia, noviembre de 2010).
- CAPELLÀ I ROIG, M. «¿Qué queda del delito político en el Derecho Internacional contemporáneo? (Observaciones en los ámbitos de la extradición y del asilo)» (2014) 28 *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 1-43.
- CORELL, H. «International instruments against terrorism: the record so far and strengthening the existing regime» (Ponencia impartida en: *Symposium on combating international terrorism: the contributions of the United Nations*, Vienna International Centre, 3 de junio de 2001).

- CRENSHAW, M. «Characteristics of terrorism» (Ponencia impartida en el seminario *North ad West Africa counter-terrorism topical seminar*, National Defense University, Bamako, 13 de octubre de 2002).
- Diccionario de la RAE online, definición de *Extremismo*, disponible en: [www.dle.rae.es/?w=extremismo](http://www.dle.rae.es/?w=extremismo).
- definición de *Terrorismo*, disponible en: [www.dle.rae.es/?id=Zd3L6Oc](http://www.dle.rae.es/?id=Zd3L6Oc).
- EDWARDS, H. «Does international law apply to the Islamic State?» (2017) 1 *Strategic Security Analysis*, disponible en: [www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/GCSP-SSA1-2017-UNGERER%20and%20EDWARDS%20-Draft7%20Final.pdf](http://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/GCSP-SSA1-2017-UNGERER%20and%20EDWARDS%20-Draft7%20Final.pdf).
- FERNÁNDEZ DE GURMENDI, S. A. «Iniciativas de las Naciones Unidas para combatir el terrorismo internacional» (1999) 8 (17) *Revista de Relaciones Internacionales*, disponible en: [www.old.revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1693/1632](http://www.old.revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1693/1632).
- GASSER, H. P. «Actos de terror, ‘terrorismo’ y Derecho internacional humanitario» (2002) *Revista Internacional de la Cruz Roja*, disponible en: [www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5ted8g.htm](http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5ted8g.htm).
- Gobierno Federal de Estados Unidos, *The 9/11 commission report: final report of the national commission on terrorist attacks upon the United States* (Government Printing Office: Washington DC, 2011).
- GOCHEVA, A. D. «Prosecuting ISIS: some prospects and challenges» (Tesis de Máster, Universidad de Oslo, 2019).
- HAMEED, U. «Mandatory obligations under the international counter-terrorism and organised crime conventions to facilitate state cooperation in law enforcement» (Tesis Doctoral, University of Glasgow, 2014).
- HORN, A. E. «The Islamic State: a new wave of terrorism?» (Tesis de Master, Monash University, 2018).
- IGUALADA TOLOSA, C. «Las alianzas líquidas del yihadismo. Expansión de Dáesh en el Sudeste Asiático y Bangladés» (Tesis doctoral, Universidad de Alicante, 2019).
- International Crimes Database, «Crimes: introduction», disponible en: [www.internationalcrimesdatabase.org/Crimes/Introduction](http://www.internationalcrimesdatabase.org/Crimes/Introduction).
- «Public Prosecutor v. Viktor Bout», disponible en: [www.internationalcrimesdatabase.org/Crimes/Introduction](http://www.internationalcrimesdatabase.org/Crimes/Introduction).
- KAPLAN, J. «Waves of political terrorism» en *Oxford Research Encyclopaedia of Politics* (noviembre de 2016) disponible en: [www.oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001/acrefore-9780190228637-e-24](http://www.oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001/acrefore-9780190228637-e-24).

- KRESS, C. «International criminal law» en Woldrum, R. (Ed.) *The Max Planck Encyclopaedia of public international law* (2008), disponible en: [www.opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1423?rskey=gWp1LG&result=1&prd=MPIL](http://www.opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1423?rskey=gWp1LG&result=1&prd=MPIL).
- KRISCH, H. «Hegemony and the law on the use of force» (Ponencia impartida en la Conferencia Anual de la European Society of International Law (ESIL) sobre *International law in Europe: between tradition and renewal*, Florencia, 13-15 de mayo de 2004).
- LARKIN, S. «¿Por qué no es posible convenir una definición de terrorismo?» *Open Mind* (16 de diciembre de 2013), disponible en: [www.bbvaopenmind.com/economia/geopolitica/por-que-no-es-posible-convenir-una-definicion-de-terrorismo/](http://www.bbvaopenmind.com/economia/geopolitica/por-que-no-es-posible-convenir-una-definicion-de-terrorismo/).
- LIÑÁN LAFUENTE, A. «La tipificación del crimen de persecución en el Estatuto de Roma y su primera aplicación jurisprudencial en el Tribunal Híbrido Internacional de Timor Oriental» (2008) 10 *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 1-62.
- LLEDÓ VÁZQUEZ, R. I. «El principio de legalidad en Derecho penal internacional» (Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, 2015).
- MCCUE, J. «Terrorism is a failed brand» (*TED Ideas Worth Spreading*, junio de 2012), disponible en: [www.ted.com/talks/jason\\_mccue\\_terrorism\\_is\\_a\\_failed\\_brand?referre\\_r=playlist-insights\\_on\\_terrorism](http://www.ted.com/talks/jason_mccue_terrorism_is_a_failed_brand?referre_r=playlist-insights_on_terrorism).
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Rumanía, «MFA officially initiates consultations on Romania's initiative to create an International Court to combat terrorism» (16 de abril de 2015), disponible en: [www.mae.ro/en/node/31628](http://www.mae.ro/en/node/31628).
- MURPHY, S. D. «The crime of aggression at the ICC» (2012) 50 *Public Law and Theory Paper - The George Washington University Law School*.
- OLÁSOLO ALONSO, H. y KISS, A. «El Estatuto de Roma y la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional en materia de participación de víctimas» (2010) 12 *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*.
- OWADA, H. «Terrorismo internacional y Estado de Derecho» (Ponencia impartida en el seminario *La sociedad civil ante las consecuencias del terrorismo. Víctimas de terrorismo, libertades civiles y derechos humanos*, Madrid, 15 de junio de 2009).
- PANOV, S. M. «The obligation *aut dedere aut judicare* ('extradite or prosecute') in international law: scope, content, sources and applicability of the 'extradite or prosecute'» (Tesis Doctoral, University of Birmingham, 2016).
- PANTALEO, L. y RIBBELINK, O. «The establishment of a Special Court against Terrorism» (7 de enero de 2016) *EJIL: Talk!* (Blog of the European

Journal of International Law), disponible en: [www.ejiltalk.org/the-establishment-of-a-special-court-against-terrorism/](http://www.ejiltalk.org/the-establishment-of-a-special-court-against-terrorism/).

PAREDI, L. «The war crime of terror, an analysis of the international jurisprudence» (junio de 2015) 11 *International Crimes Database Brief*, disponible en: [www.internationalcrimesdatabase.org/upload/documents/20150610T161554Laura%20Paredi%20ICD%20Brief\\_final.pdf](http://www.internationalcrimesdatabase.org/upload/documents/20150610T161554Laura%20Paredi%20ICD%20Brief_final.pdf),

PAULUSSEN, C. Y. M. «Male captus bene detentus? Surrendering suspects to the International Criminal Court» (Tesis Doctoral, Tilburg University, 2010).

PLACHTA, M. «Contemporary problems of extradition: human rights, grounds for refusal and the principle aut dedere aut judicare» (2001) 114th International Training Course Visiting Experts' Papers, Resource Materials Series No. 57, disponible en: [https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS\\_No57/No57\\_11VE\\_Plachta1.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No57/No57_11VE_Plachta1.pdf).

POWELL, C. «Rape as a tactic of terror: holding the Islamic State accountable» (2017) *Fordham Law Legal Studies Research Paper*.

RAPOPORT, D. C. «Terrorism as a global wave phenomenon: overview» en *Oxford Research Encyclopaedia of Politics* (septiembre de 2017), disponible en: [www.oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-299?rskey=efbCec&result=6](http://www.oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-299?rskey=efbCec&result=6).

ROBERTS, A. «The Yazidi and the responsibility to protect» (Tesis de Máster, University of Oregon, 2016).

SABERIO ANGIÓ, F. «El califato yihadista: la territorialidad insurgente de Al-Qaeda en Malí, Estado Islámico en Siria e Irak, y Boko Haram en Nigeria, 2011-2016» (Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2018).

SCHARF, M. P. «Aut dedere aut judicare» en Woldrum, R. (Ed.) *The Max Planck Encyclopaedia of public international law* (2008), disponible en: [www.opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e758?rskey=vRtIyI&result=1&prd=MPIL](http://www.opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e758?rskey=vRtIyI&result=1&prd=MPIL).

SCHMID, A. P. «Introduction to terrorism» (Ponencia impartida en la conferencia: *AECEE /COMT Conference Towards a European response to terrorism: National experiences and lessons for the Europe of 1992*, Universidad de Leiden, marzo de 1989).

SERVÍN RODRÍGUEZ, C. «De la autorización a la prohibición de la amnistía de los crímenes internacionales: ¿es la obligación aut dedere aut judicare una norma consuetudinaria de Derecho internacional? (2018) 1 *Revista Electrónica Cordobesa de Derecho Internacional Público*, disponible en: [www.revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/view/23081](http://www.revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/view/23081).

SMITH, P. J. «Fourth wave terrorism and the international system» (Tesis Doctoral, University of Hawaii at Manoa, 2005).

SOSA NAVARRO, M. «Aut dedere aut judicare, crímenes de lesa humanidad y Corte Penal Internacional» (Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, 2013).

SUÁREZ BOHÓRQUEZ, C. R. «La obligación de extraditar o juzgar en el marco de la cooperación internacional en la lucha contra el crimen: origen, desarrollo y limitaciones» (Tesis Doctoral, Pontificia Universidad Javeriana, 2013).

The Rendition Project, disponible en: [www.therenditionproject.org.uk/](http://www.therenditionproject.org.uk/).

U.S. Customs and Border Protection, «Attack on America—September 11, 2001» (1 de mayo de 2011), disponible en: [www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2016-Sep/9-11-timeline-20160908.pdf](http://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2016-Sep/9-11-timeline-20160908.pdf).

VELA, A. M. «Las fronteras del terrorismo» (*Noticias Jurídicas, Noticias de Actualidad, Jurisprudencia y Sector Legal*, 14 de abril de 2018) disponible en: [www.noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/12896-las-fronteras-del-delito-de-terrorismo/](http://www.noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/12896-las-fronteras-del-delito-de-terrorismo/).

VILLALPANDO, W., «Los ecos de Núremberg: la Corte Penal Internacional» (11 de septiembre de 2001) *La Ley, Suplemento de actualidad*.

WALLS, E. «Waves of modern terrorism: examining the past and predicting the future» (Tesis de Master, Georgetown University, 2017).

WHITBECK, J. V. «Terrorism: the word itself is dangerous» (*Washington Report on Middle East Affairs*, marzo de 2002), disponible en: [www.wrmea.org/2002-march/terrorism-the-word-itself-is-dangerous.html](http://www.wrmea.org/2002-march/terrorism-the-word-itself-is-dangerous.html).

WATKIN, K. W. «Combatants, unprivileged belligerents and conflicts in the 21st century» (2004) *Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research*, disponible en: [www.hhi.harvard.edu/publications/combatants-unprivileged-belligerents-and-conflicts-21st-century](http://www.hhi.harvard.edu/publications/combatants-unprivileged-belligerents-and-conflicts-21st-century).

ZORRILLA, M. «La Corte Penal Internacional ante el crimen de violencia sexual» (2005) 34 *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, disponible en [www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho34.pdf](http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho34.pdf).



## • BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA •

### 1. DOCTRINA

#### 1.1 Monografías

AKEHURST, M. *Akehurst's modern introduction to international law* (Routledge: Londres, 1997).

ALEXANDER, D. C. y ALEXANDER, Y. *Terrorism and business. The impact of September 11, 2001* (Brill Nijhoff: Leiden, 2002).

ALLEN, T. W. *The invention of the white race: racial oppression and social control* (Verso: Nueva York, 1994).

ALONSO MOREDA, N. *Cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea: la 'Euro-orden', instrumento privilegiado de cooperación* (Aranzadi: Madrid, 2016).

ARENDT, H. *The origins of totalitarianism* (Brace and World: Nueva York, 1966).

AVILÉS FARRÉ, J. *El terrorismo en España: de ETA a Al-Qaeda* (Arco Libros: Madrid: 2010).

BAKUNIN, M. y NÉCHAYEV, S. *El catecismo revolucionario* (La Felguera Editores: Madrid, 2014).

BECCARIA, C. *De los delitos y de las penas* (Alianza Editorial: Madrid, 2008).

BECERRA RAMÍREZ, M. *Las fuentes contemporáneas del Derecho internacional* (Universidad Nacional Autónoma de México: Ciudad de México, 2017).

BELTRÁN MONTOLIÚ, A. *Los tribunales penales internacionales ad hoc para la ex Yugoslavia y Ruanda: organización, proceso y prueba* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2003).

BERMEJO GARCÍA, R. y ORTIÑANO VIÑES, J. J. *Los conflictos de los Balcanes* (vol. 9 Conflictos Internacionales Contemporáneo, Ministerio de Defensa: Madrid, 2007).

BILLOT, A. *Traité de l'extradition* (Plon: París, 1874).

BOSSONG, R. *The evolution of EU counter-terrorism: European security policy after 9/11* (Routledge: Londres, 2012).

BOWDEN, M. *Huéspedes del Ayatolá: la crisis de los rehenes en Teherán* (TBA Libros: Barcelona, 2008).



- BROWNLIE, I. *Principles of public international law* (Clarendon: Oxford, 1998).
- *Principles of public international law* (Hart Publishing: Oxford, 2010).
- BRUNI, L. y GIACOPUCCI, G. *ETA: historia política de una lucha armada* (Txalaparta: Tafalla, 1992).
- CARRILLO SALCEDO, J. A. *El Derecho internacional en un mundo en cambio* (Tecnos: Madrid, 1984).
- CASADO RAIGÓN, R. *Notas sobre el ius cogens internacional* (Universidad de Córdoba: Córdoba, 1991).
- CASANOVA, I. *ETA, 1958-2008: medio siglo de historia* (Txalaparta: Tafalla, 2007).
- CASSESE, A. *International law* (Oxford University Press: Oxford, 2008).
- CEREZO MIR, J. *Curso de Derecho penal español, parte general* (vol. I Tecnos: Madrid, 1996).
- CHALK, P., *West European terrorism and counter-terrorism* (Palgrave Macmillan: Londres, 1996).
- CHERKI, A. *Frantz Fanon. Portrait* (Seuil: Paris, 2000).
- CHOMSKY, N. *Failed States: the abuse of power and the assault on democracy* (Metropolitan Books: Nueva York, 2006).
- CLARK, J. N. *Serbia in the shadow of Milošević: the legacy of conflict in the Balkans* (I.B. Tauris: 2008).
- CRAWFORD, J. *Brownlie's principles of public international law* (Oxford University Press: Oxford, 2012).
- CUERDA RIEZU, A. *De la extradición a la 'Euro-orden' de detención y entrega: con un análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional español* (Universidad Rey Juan Carlos: Madrid, 2003).
- DAVID, E. *Éléments de droit pénal international et européen* (Bruylant: Bruselas, 2000).
- DÍAZ GARCÍA, E. *Curso de filosofía del Derecho* (Marcial Pons: Madrid, 1998).
- DIEDERICKS-VERSCHOOR, I. H. P. *An introduction to air law* (Kluwer Law International: Alphen aan den Rijn, 1991).
- DIEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho internacional público* (Tecnos: Madrid, 1991).
- *Instituciones de Derecho internacional público* (Tecnos: Madrid, 2013).

- DUGARD, J., *The secession of States and their recognition in the wake of Kosovo* (Martinus Nijhoff/Brill: La Haya, 2013).
- EGAN, S. *Extraordinary rendition and human rights. Examining State accountability and complicity* (Palgrave Macmillan: Cham, 2019).
- EL ZEIDY, M. *The principle of complementarity in International Criminal Law: origin, development and practice* (Brill Nijhoff: Leiden, 2008).
- ESPÓSITO, J. L. *Who speaks for Islam? What a billion Muslims really think* (Gallup Press: Princeton, NJ, 2008).
- FLOOD, P. J. *The effectiveness of UN human rights institutions* (Praeger Publishers: Westport, CT, 1998).
- FUTAMURA, M. *War crimes tribunals and transitional justice: the Tokyo trial and the Nuremberg legacy* (Routledge: Londres, 2009).
- LINKOLA, P. *Can life prevail? A revolutionary approach to the environmental crisis* (Integral Tradition Publishers: Londres, 2009).
- FLETCHER, G. P. *Romantics at war: glory and guilt in the age of terrorism* (Princeton University Press: Nueva Jersey, 2002).
- GARCÍA BARROSO, C. *Procedimiento de extradición* (Colex: Madrid, 1988).
- GARCÍA SÁNCHEZ, B. *La extradición en el ordenamiento interno español, internacional y comunitario* (Comares: Granada, 2005).
- GARZÓN REAL, B. *No a la impunidad: jurisdicción universal, la última esperanza de las víctimas* (Debate: Barcelona, 2019).
- GARZÓN VALDÉS, E. *Filosofía política* (Colección Honoris Causa, Universidad de Valencia: Valencia, 2001).
- GIACOPUCCI, G. *ETA: historia política de una lucha armada. 2ª parte* (Txalaparta: Tafalla, 2006).
- GORDON, R. L. *Fieldnotes from a depth psychological exploration of evil: from Chinggis Khan to Carl Jung* (Routledge: Nueva York, 2019).
- GROCIO, H. *De jure belli ac pacis* (Tomo III, Editorial Reus: Madrid, 1925).
- GURRUCHAHA, C. *Los jefes de ETA* (La Esfera de los Libros: Madrid, 2001).
- HELLER, K. J. *The Nuremberg Military Tribunals and the origins of international criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2011).
- HENZELIN, M. *Le principe de l'universalité en droit pénal international: droit et obligation pour les états de poursuivre et juger selon le principe de l'universalité* (Helbing & Lichtenhahn: Basilea, 2000).

- HOLDER, J. *Principles of criminal law* (Oxford University Press: Oxford, 2013).
- HORGAN, J. *The psychology of terrorism* (Routledge: Londres, 2005).
- HUNTINGTON, S. *Political order in changing societies* (Yale University Press: New Haven, CT, 1968).
- JIMÉNEZ DE ASÚA, L. *Tratado de Derecho penal* (Losada: Buenos Aires, 1957).
- *Principios de Derecho penal: la ley y el delito* (Abeledo-Perrot: Buenos Aires, 1989).
- JONES, C. *Global justice* (Oxford University Press: Oxford, 2001).
- JORDÁN ENAMORADO, J. *Los orígenes del terror: indagando en las causas del terrorismo* (Biblioteca Nueva: Madrid, 2004).
- JUERGENSMEYER, M. *Terrorismo religioso. El auge global de la violencia religiosa* (Siglo Veintiuno: Madrid, 2001).
- JURDI, N. N. *The International Criminal Court and national courts. A contentious relationship* (Ashgate: Farnham, 2011).
- JUSTE RUÍZ, J., CASTILLO DAUDÍ, M. y BOU FRANCH, V. *Lecciones de Derecho internacional público* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2011).
- KNOOPS, G. *Surrendering to international criminal courts: contemporary practice and procedure* (Vol. 7, Brill Nijhoff: Leiden, 2002).
- LAQUEUR, W. *The age of terrorism* (Little & Brown: Boston, 1987).
- LAUZIÈRE, H. *The making of Salafism: Islamic reform in the twentieth century* (Columbia University Press: Nueva York, 2015).
- LEAN, N. *The islamophobia industry: how the right manufactures fear of Muslims* (Pluto Press: Londres, 2012).
- LEMKIN, R. *Axis rule in occupied Europe: laws of occupation —analysis of government— proposals for redress* (Carnegie Endowment for International Peace: Washington DC, 1944).
- LENIN, V. I. *Obras escogidas* (Tomo V, Lawrence & Wishart: Londres: 1969).
- LIPSITZ, G. *The possessive investment in whiteness: how white people profit from identity politics* (Temple University Press: Filadelfia, PA, 2006).
- LOWE, V. *International law* (Oxford University Press: Nueva York, 2007).
- MANDUJANO RUBIO, S. *Manual de Derecho internacional público* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2019).

- MANZANARES SEMANIEGO, J. L. *El Tratado Europeo de extradición* (Bosch: Barcelona, 1986).
- MARULLO, M. C. *Tendencias internacionales sobre la jurisdicción universal: la experiencia española* (Universidad Pública de Navarra: Pamplona, 2017).
- MATTE, N. M. *Treatise on air-aeronautical law* (Institute of Air and Space Law, McGill University: Montreal, 1981).
- MATUSITZ, J. *Terrorism and communication: a critical introduction* (Sage Publications: Thousand Oaks, CA, 2012).
- METTRAUX, G. *International crimes and the ad hoc tribunals* (Oxford University Press: Oxford, 2006).
- MOSS, R. *The war for the cities* (Coward, McCann & Geoghegan: Nueva York, 1972).
- MULLINS, C. *The Leipzig Trials: an account of the war criminals' trials and a study of German mentality* (H. F. & G. Witherby: Londres, 1921).
- MURPHY, S. D. *Principles of international law* (West: St. Paul, MN, 2012).
- O'BALLANCE, E. *Islamic fundamentalist terrorism, 1979-95: the Iranian connection* (New York University Press: Nueva York, 1997).
- *Sudan, civil war and terrorism, 1956-99* (Springer: Berlín, 2000).
- O'NEILL, M. *The evolving EU counter-terrorism legal framework* (Routledge: Londres, 2011).
- O'SULLIVAN, A. *Universal jurisdiction in international criminal law* (Routledge: Londres, 2017).
- OLIVETI, V. *Terror's source: the ideology of Wahhabi-Salafism and its consequences* (Amadeus Books: 2002).
- ORWELL, G. 1984.
- PAPE, R. A. *Dying to win: the strategic logic of suicide terrorism* (Random House Incorporated: Nueva York, 2006).
- PARRY, A. *Terrorism: from Robespierre to Arafat* (Vanguard Press: Nueva York, 1976).
- PEDAHZUR, A. *Suicide terrorism* (Polity: Cambridge, 2005).
- PÉREZ LUÑO, A. E. *Teoría del Derecho—Una concepción de la experiencia jurídica* (Tecnos: Madrid, 2002).
- PICTET, J. *Commentary to the IV Geneva Convention* (International Committee of the Red Cross: Ginebra, 1958).

- POTTER, W. *Green is the new red: an insider's account of a social movement under siege* (City Lights: San Francisco, 2011).
- PRITCHARD, R. J. y ZAIDE, S. M. *The Tokyo war crimes trial* (Garland Publishing: Nueva York, 1981).
- RAZESBERGER, F. *The ICC. The principle of complementarity* (Peter Lang: Frankfurt, 2006).
- REES, P. *Cenando con terroristas* (Nuovi Mondi Meda: Madrid, 2006).
- REYDAMS, L. *Universal jurisdiction* (Oxford University Press: Oxford, 2003).
- ROBIE, D. *Eyes on fire: the last voyage of the Rainbow Warrior* (Asia Pacific Network: Auckland, 2005).
- ROSS, A. *Sobre el derecho y la justicia* (Eudeba: Buenos Aires, 2006).
- ROXIN, C. *Derecho penal, parte general* (Tomo I, Thomsom-Civitas: Madrid, 2003).
- RUMMEL, R. J. *Death by government* (Transaction Publishers: New Brunswick, 1996).
- SÁNCHEZ-CUENCA, I. *ETA contra el Estado: las estrategias del terrorismo* (Tusquets Editor: Barcelona, 2001).
- SÁNCHEZ LEGIDO, A. *Jurisdicción universal penal y Derecho internacional* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2004).
- SCANLAN, M. *Plotting terror: novelists and terrorists in contemporary fiction* (University Press of Virginia: Charlottesville, VA, 2001).
- SEBASTIÁN MONTESINOS, M. A. *La extradición pasiva* (Comares: Granada, 1997).
- SHAW, M. N. *International Law* (Cambridge University Press: Cambridge, 2014).
- STAMPNITZKY, L. *Disciplining terror: how experts invented 'terrorism'* (Cambridge University Press: Cambridge, 2013).
- STERIO, M. y SCHARF, M. P. (Eds.) *The legacy of the ad hoc tribunals in International Criminal Law: assessing the ICYT's and the ICTR's most significant legal accomplishments* (Cambridge University Press: Cambridge, 2019).
- STIGEN, J. *The relationship between the International Criminal Court and national jurisdictions* (Martinus Nijhoff: Leiden, 2008).
- SUN TZU, *The art of war*.

VACAS FERNÁNDEZ, F. y PARDO DE SANTAYANA, J. *El conflicto de los Grandes Lagos* (vol. 1 Conflictos Internacionales Contemporáneo, Ministerio de Defensa: Madrid, 2005).

VAN DER WOLF, W. J. *The ad hoc tribunals and the International Criminal Court and international criminal law* (vol. 6, International Courts Association: La Haya, 2011).

WILKINSON, P. *Terrorism and the liberal State* (Macmillan: Londres, 1977).

— *Terrorism versus democracy: the liberal State response* (Frank Cass: Londres, 2002).

WITKER, J. *La investigación jurídica* (McGraw-Hill: México DF, 1995).

### 1.2 Obras colectivas

ARGOMANIZ, J., BURES, O. y KAUNERT, C. (Ed.). *EU counter-terrorism and intelligence: a critical assessment* (Routledge: Londres, 2017).

BESSION, S. y TASIOULAS, J. (Eds.) *The philosophy of international law* (Oxford University Press: Oxford, 2010).

DE LONDRAS, F. y DOODY, J. (Ed.) *The impact, legitimacy and effectiveness of EU counter-terrorism* (Routledge: Londres, 2015).

JENNINGS, R. y WATTS, A. (Eds.) *Oppenheim's international law* (Vol. I, Longmans: Londres, 1991).

LEWIS, J. R. (Ed.) *The Cambridge companion to religion and terrorism* (Cambridge University Press: Cambridge, 2017).

SIMMA, B. (Ed.) *The Charter of the United Nations: A commentary* (Oxford University Press: Nueva York, 2002).

### 1.3 Capítulos en obras colectivas

ALBRECHT, H. y FIJNAUT, C. «The containment of transnational organized crime: comments on the UN Convention of December 2000» en Albrecht, H. y Fijnaut, C. (Eds.) *UN Convention against transnational organized crime* (Iuscrim: Friburgo, 2002).

BAJO FERNÁNDEZ, M. «El Derecho penal: concepto y funciones» en Lacuraín Sánchez, J. A. (Coord.) *Introducción al Derecho penal* (Thompson-Reuters Civitas: Madrid, 2011) 31-51.

BARRAS CASLA, M. «Mecanismos de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas» en Fernández Rodríguez, M., Prado Rubio, E. y

- Martínez Peñas, L. (Coord.) *Estudios sobre derechos humanos* (Omnia Mutantur: Valladolid, 2017) 135-156.
- BASSIOUNI, M. C. «Universal jurisdiction for international crimes: historical perspectives and contemporary practices» (2001) 42 *Virginia Journal of International Law* 81-162.
- BOU FRANCH, V. «La Unión Europea: un nuevo modelo de respuesta al terrorismo» en Bou Franch, V. y Cervera Vallterra, M. (Coord.) *El Derecho de la Unión Europea 20 años después de la adhesión de España* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2007) 197-226.
- BOIX, L. y JORDÁN ENAMORADO, J. «La justificación ideológica del terrorismo islamista: el caso de Al-Qaeda» en Jordán Enamorado, J. *Los orígenes del terror: indagando en las causas del terrorismo* (Biblioteca Nueva: Madrid, 2004).
- BROOMHALL, B. «Towards the development of an effective system of universal jurisdiction for crimes under international law» (2001) 35 (2) *New England Law Review* 399-420.
- CARDONA LLORENS, J. «Los mecanismos institucionales para la protección de los derechos humanos como interés público global: el fortalecimiento del sistema de órganos de Tratados de Naciones Unidas» en Bouza i Vidal, N. et al. (Coord.) *La gobernanza del interés público global: XXV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Barcelona, 19-20 de septiembre de 2013* (Tecnos: Madrid, 2015) 429-466.
- CRENSHAW, M. «The psychology of political terrorism» en Hermann, M. G. (Ed.) *Political Psychology* (Jossey-Bass: San Francisco, 1986) 379-413.
- «Questions to be answered, research to be done, knowledge to be applied» en Reich, W. (Ed.) *Origins of terrorism: psychologies, ideologies, theologies, states of mind* (Cambridge University Press: Nueva York, 1990) 247-260.
- «The logic of terrorism. Terrorism behaviour as a product of strategic choice» en Howard, R. D. y Sawyer, R. L. (Eds.) *Terrorism and counter-terrorism. Understanding the new security environment. Readings and interpretations* (McGraw-Hill Publishing: Connecticut, 2002) 55-67.
- DE KERCHOVE, G. «La orden de detención europea y el principio de reconocimiento mutuo» en Arroyo Zapatero, L. y Nieto Martín, A. (Dir.) *La orden de detención y entrega europea* (Atelier Libros Jurídicos: Cuenca, 2006).
- DELGADO CORRECHER, R. «La estigmatización de la defensa de la Tierra: análisis crítico de la persecución de los activistas medioambientales, campesinos e indígenas como «eco-terroristas» en Fillol Mazo, A. (Coord.) *El fenómeno de los acaparamientos de tierras: retos jurídico-*

*políticos y respuestas a través de los estudios de caso* (Egregius Ediciones: Sevilla, 2020) 51-71.

DELLA PORTA, D. «Left-wing terrorism in Italy» en Crenshaw, M. (Ed.) *Terrorism in context* (The Pennsylvania State University Press: Philadelphia, PA, 2007) 105-159.

DERRIDA, J. «Autoimmunity: real and symbiotic suicides» en Borradori, G. (Ed.), *Philosophy in a time of terror: dialogues with Jürgen Habermas y Jacques Derrida* (University of Chicago Press: Chicago, 2003).

ENGSTROM, P. «Effectiveness of international and regional human rights regimes» en Denmark, R. A. (Ed.) *The international studies encyclopaedia* (Wiley-Blackwell: Hoboken, NJ, 2010).

ESTEVE MOLTÓ, J. E. «La persecución de los crímenes internaciones y la lucha contra la impunidad en los tribunales españoles» en Ramón Chornet, C. (Ed.) *Conflictos armados y Derecho internacional humanitario: problemas actuales* (Tirant Lo Blanch: Valencia, 2008) 233-272.

FERRER PÉREZ, V. A. «El maltrato a la mujer, ¿terrorismo doméstico? En Yubero Jiménez, S., Larrañaga Rubio, E. y Blanco Abarca, A. (Coord.) *Convivir con la violencia: un análisis desde la psicología y la educación de la violencia en nuestra sociedad* (Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha: Cuenca, 2007) 117-134.

GARCÉS, J. «Epílogo» en Pérez González, C. y Escudero Alday, R. (Ed.) *La responsabilidad penal por la comisión de crímenes de guerra: el caso de Palestina* (Aranzadi: Navarra, 2009) 231-238.

GUTIÉRREZ ESPADA, C. «El derecho de libre determinación de los pueblos» en Ansuátegui Roig, F. et al. (Dir.) e Iglesias Garzón, A. (Coord.) *Historia de los derechos fundamentales* (Vol. 3, Tomo 4, Dykinson: Madrid, 2013) 635-685.

HABERMAS, J. «Terrorism and the legacy of enlightenment» en Borradori, G. (Ed.), *Philosophy in a time of terror: dialogues with Jürgen Habermas y Jacques Derrida* (University of Chicago Press: Chicago, 2003).

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. «La costumbre como fuente del Derecho internacional» en *Estudios de Derecho internacional. Homenaje al Profesor Miaja de la Muela* (Tecnos: Madrid, 1979).

JUERGENSMEYER, M. «Religion as a cause of terrorism» en Moghadam, A. y Eubank, W. L. (Eds.) *The roots of terrorism* (vol. 1, Infobase Publishing: Nueva York, 2006) 133-144.

KRAYTMAN, Y. S. «Universal jurisdiction —historical roots and modern implications» (2005) 2 *Brussels Journal of International Studies* 94-129.

LÓPEZ ORTEGA, J. J. «Apéndice: futuro de la extradición en Europa (una reflexión desde los principios de del Derecho europeo de extradición» en



- Cezón González, C. (Ed.) *Derecho extradicional: el futuro de la extradición en Europa* (Dyckinson: Madrid, 2005).
- MÁRQUEZ CARRASCO, C. y MARTÍN MARTÍNEZ, M. «El principio de jurisdicción universal en el ordenamiento jurídico español: pasado, presente y futuro» (2011) XI *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 251-307.
- MARTÍN MUÑOZ, G. «Musulmanes en Europa: entre Islam e islamofobia» en Casa Árabe-Instituto Internacional de Estudios Árabes y del Mundo Musulmán (Ed.) *Musulmanes en la Unión Europea: discriminación e islamofobia* (Casa Árabe: Madrid, 2007) 7-9.
- MIAJA DE LA MUELA, A. «La emancipación de los pueblos coloniales y el Derecho Internacional» (1970) 21-22 *Revista Española de la Opinión Pública* 440-444.
- MILLER, M. A. «The intellectual origins of modern terrorism in Europe» en Crenshaw, M. (Ed.) *Terrorism in context* (The Pennsylvania State University Press: Philadelphia, PA, 2007) 27-62.
- PARMENTIER, S. y WEITEKAMP, E. «Political crimes and serious violations of human rights: towards a criminology of international crimes» en Parmentier, S. y Weitekamp, E. (Eds.) *Crime and human rights: sociology of crime, law and deviance* (Vol. 9, Elsevier: Amsterdam, 2007).
- PÉREZ CEPEDA, A. I. «Principio de justicia penal universal versus principio de jurisdicción penal internacional» en Pérez Cepeda, A. I. (Dir.) *El principio de justicia universal: fundamentos y límites* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2012).
- PIERNAS LÓPEZ, J. J. «100 años de libre determinación de los pueblos. La evolución del principio» (2016) 32 *Anuario Español de Derecho Internacional* 259-295.
- POMPER, P. «Russian revolutionary terrorism» en Crenshaw, M. (Ed.) *Terrorism in context* (The Pennsylvania State University Press: Philadelphia, PA, 2007) 63-104.
- REMIRO BROTONS, A. R. «Malos tiempos para la justicia universal» en Bassiouni, M. C. et al. (Eds.) *The global community yearbook of international law and jurisprudence: special edition in honour of Professor Giuliana Ziccardi Capaldo* (Oxford University Press: Nueva York, 2013).
- RICHARDSON, L. «The roots of terrorism: an overview» en Richardson, L. (Ed.) *The roots of terrorism* (Routledge: Nueva York, 2006).
- ROBLES CARRILLO, M. «El principio de jurisdicción universal» (2014) 66 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 81-111.

- ROSEN, D. «Sexual terrorism» en Naples, N. (Ed.) *The Wiley Blackwell encyclopedia of gender and sexuality studies* (Wiley-Blackwell: Hoboken, NJ, 2016).
- RUIZ ARIAS, M. «¿Terrorismo ecológico y/o animalista?» en Pérez Cepeda, A. I. (Dir.) y Ruiz Arias, M. (Coord.) *El terrorismo en la actualidad. Un nuevo enfoque político criminal* (Tirant lo Blanch: Valencia, 2018) 405-432.
- SADAT, L. N. «Redefining universal jurisdiction» (2001) 35 (2) *New England Law Review* 241-264.
- SCHEFFER, D. J. «The United States and the International Criminal Court» (1999) 93 *American Journal of International Law* 12-22.
- SCHMID, A. P. «Raíces y causas del terrorismo» en *Causas y consecuencias del terrorismo: II Jornadas sobre terrorismo* (Fundación Manuel Giménez de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico: Madrid, 2006) 1-9.
- SOROETA LICERAS, J. «El derecho a la libre determinación de los pueblos en el siglo XXI: entre la realidad y el deseo» (2012) 1 *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* 451-502.
- «El derecho de los pueblos sometidos a dominación colonial y/u ocupación extranjera a vivir en seguridad y a su libre determinación» en Faleh Pérez, C. y Villán Durán, C. (Dir.) *El derecho humano a la paz y la (in)seguridad humana. Contribuciones atlánticas* (Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Velasco Ediciones: Oviedo, 2017) 59-76.
- STOVALL-MCCLOUGH, K. C. y CLOITRE, M. «Traumatic reactions to terrorism: the individual and collective experience» en Schein, L. A. et al. (Eds.) *Psychological effects of catastrophic disasters: group approaches to treatment* (Haworth Press: Nueva York, 2006).
- WILKINSON, P. «Terrorist targets and tactics: new risk to world order» en Jamiesone, A. (Ed.) *Terrorism and Drug Trafficking in the 1990s* (Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism: Londres, 1994).
- WÖRDEMANN, F. «Mobilität, Technik und Kommunikation als Strukturelemente des Terrorismus» en Funke, M. (Ed.) *Terrorismus. Untersuchungen zur Struktur und Strategie revolutionärer Gewaltpolitik* (Athenäum-Verlag: Düsseldorf, 1977).

#### 1.4 Artículos en revistas

- ABAD CASTELOS, M. «La persecución restringida de los delitos que lesionan valores esenciales de la comunidad internacional: ¿sigue existiendo la jurisdicción universal en España?» (2012) 15 *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política* 65-90.

- ABADIE, A. «Poverty, political freedom, and the roots of terrorism» (2006) 96 *American Economic Review* 50-56.
- AMBOS, K. «El test de complementariedad de la Corte Penal Internacional (artículo 17 Estatuto de Roma)» (2010) 2 *Indret: Revista para el Análisis del Derecho* 1-47.
- BAADE, H. W. «The Eichmann trial: some legal aspects» (1961) *Duke Law Journal* 400-420.
- BAUER, A. A. «Editorial: the destruction of heritage in Syria and Iraq and its implications» (2015) 22 (1) *International Journal of Cultural Property* 1-6.
- BEN-NAFTALI, O. y MICHAELI, K. «We must not make a scarecrow of the law: a legal analysis of the Israeli policy of targeted killings» (2003) 36 (2) *Cornell International Law Journal* 233-292.
- BENAVIDES, L. «The universal jurisdiction principle: nature and scope» (2001) 1 *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 19-96.
- BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C. «La declaración unilateral de independencia de Kosovo a la luz de la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia, de 22 de julio de 2010 y de las declaraciones, opiniones individuales y disidentes a la misma» (2010) 26 *Anuario Español de Derecho Internacional* 7-59.
- BJÖRNEHED, E. «Narco-terrorism: the merger of the war on drugs and the war on terror» (2004) 6 (3) *Global Crime* 305-324.
- BRODIE, N. «Syria and its regional neighbours: a case of cultural property protection policy failure?» (2015) 22 (2-3) *International Journal of Cultural Property* 317-335.
- BUENO ARÚS, F. «El principio de reciprocidad en la extradición y la legislación española» (1984) 37 (1) *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales* 67-80.
- CAMPBELL, P. B. «The illicit antiquities trade as a transnational criminal network: characterizing and anticipating trafficking of cultural heritage» (2013) 20 (2) *International Journal of Cultural Property* 113-153
- CASTILLO DAUDÍ, M. «La ocupación militar de Irak ante el Derecho internacional» (2003) 55 (1) *Revista Española de Derecho Internacional* 223-245.
- COLLIER, D. y MAHON, J. «Conceptual 'stretching' revisited: adapting categories in comparative analysis» (1993) 87 (4) *The American Political Science Review* 845-855.

- CORBIN, C. M. «Terrorists are always Muslim but never white: at the intersection of critical race theory and propaganda» (2017) 86 *Fordham Law Review* 455-485.
- CRENSHAW, M. «The causes of terrorism» (1981) 13 (4) *Comparative Politics* 379-399.
- CUERDA RIEZU, A. «La extradición y la Orden Europea de detención y entrega» (2006) 1 *Revista Boliviana de Derecho* 85-100.
- DAASE, C. «Terrorismus—Begriffe, Theorien und Gegenstrategien, Ergebnisse und Probleme sozialwissenschaftlicher Forschung» (2001) 76 *Die Friedens-Warte* 55-79.
- DEL VALLE GÁLVEZ, J. A. y ACOSTA SÁNCHEZ, M. Á. «La crisis de Irak y el Derecho internacional» (2003) 3 *Ateneo: Revista Cultural del Ateneo de Cádiz* 37-43.
- ENCK, J. L. «The United Nations Convention against transnational organized crime: is it all that it is cracked up to be—problems posed by the Russian mafia in the trafficking of humans» (2003) 30 *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 369-394.
- ESPÓSITO MASSICCI, C. «El discreto ejercicio de la función consultiva de la Corte Internacional de Justicia en el asunto Kosovo» (2011) 63 (1) *Revista Española de Derecho Internacional* 125-147.
- ESTEVE MOLTO, J. E. «La aplicación por el Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de los nuevos límites a la jurisdicción universal: un paso hacia la impunidad» (2010) 62 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 321-325.
- «La Ley Orgánica 1/2014 de reforma de la jurisdicción universal. Entre el progresivo avance de la globalización comercial y de la deuda y la no injerencia en los asuntos internos de China» (2014) 30 *Anuario Español de Derecho Internacional* 139-201.
- FLEMING, M. «Propaganda by the deed: terrorism and anarchist theory in late nineteenth-century Europe» (1980) 4 (1) *Studies in Conflict and Terrorism* 1-23.
- GOTTCHALK, M. y GOTTCHALK, S. «Authoritarianism and pathological hatred: the social psychological profile of the Middle Eastern terrorist» (2004) 32 *The American Sociologist* 38-59.
- GOYCOOLEA, L. «La intervención en Irak y el Derecho internacional: ¿un cambio de ripio o pavimentado?» (2003) 1 *Información pública* 181-221.
- GREEN, L. C. «Legal issues on the Eichmann trial» (1962-1963) 37 *Tulane Law Review* 641-684.

- GUEVARA, E. «La guerra de Irak y los desafíos al Derecho internacional» (2003) 19 *Agenda Internacional* 43-67.
- HIGGINS, R. «The Soblen case» (1962) 18 (10) *The World Today* 415-427.
- HINGORANI, R. C. «Deportation or extradition: Soblen in retrospect» (1964) 6 (1) *Journal of the Indian Law Institute* 120-127.
- JAKOBS, G. «La ciencia del Derecho penal ante las exigencias del presente» (1999) 20 *Estudios de Derecho Judicial* 119-146.
- LAQUEUR, W. «Interpretations of terrorism: fact, fictions and political science» (1977) 12 (1) *Journal of Contemporary History* 1-42.
- LARSON, J. «La guerrilla en América Latina. ¿Terrorismo o guerra popular?» (1977) 7 *Papers: Revista de Sociología* 91-112.
- LIPPMAN, M. «The trial of Adolf Eichmann and the protection of universal human rights under International Law» (1982) 5 *Houston International Law Review* 1-34.
- LJUJIC, V., VAN PROOIJEN, J. y WEERMAN, F. «Beyond the crime-terror nexus: socio-economic status, violent crimes and terrorism» (2017) 3 (3) *Journal of Criminological Research, Policy and Practice* 158-172.
- LOUW, E. P. «The ‘war against terrorism’: a public relations challenge for the Pentagon» (2003) 65 (3) *Gazette: The International Journal for Communication Studies* 211-230.
- MARGALIT, A. «Los terroristas suicidas» (2003) *Política Exterior* 61-75.
- MARTÍNEZ-ÁVILA, D. *et al.* «Aplicación de la Teoría Crítica de Raza en la organización y representación del conocimiento» (2015) 21 (2) *Scire: Representación y Organización del Conocimiento* 27-33.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M. I. «Aspectos penales de la extradición» (1982) 3 *Cuadernos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palma de Mallorca* 119-132.
- MÉGRET, F. «War? Legal semantics and the move to violence» (2002) 51 *European Journal of International Law* 361-399.
- MORIENTE, D. «De vándalo a artista: Banksy» (2015) 27 *Anuario del Departamento de Historia y Teoría del Arte de la Universitat Internacional de Catalunya* 31-52.
- OLÁSULO ALONSO, H. «El principio de complementariedad y las estrategias de actuación de la Corte Penal Internacional en la fase de examen preliminar» (2012) 24 (2) *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 1-45.
- ORENTLITCHER, D. F. «Setting accounts: The duty to prosecute human rights violations of a prior regime» (1991) 100 (8) *Yale Law Journal* 2537-2615.

- OXMAN, B. H. «Jurisdiction of States» (1987) 10 *Encyclopaedia of Disputes Installment* 277-283.
- PAPE, R. A. «The strategic logic of suicide terrorism» (2003) 97 (3) *American political science review* 343-361.
- PAREDES CASTAÑÓN, J. M., «El terrorista ante el Derecho penal: por una política criminal intercultural» (2010) 74 *Nuevo Foro Penal* 99-177.
- PAUST, J. J. «Suing Saddam: private remedies for war crimes and hostage-taking» (1990) 31 *Vanderbilt Journal of International Law* 351-380.
- PAVÓN-VILLAMAYOR, V. y VELÁZQUEZ ROA, J. «¿Es la pobreza causa del terrorismo?» (2006) XLVI (2) *Foro Internacional* 291-302.
- PEJIC, J. «The United States and the International Criminal Court: one loophole too many» (2001) 78 *University of Detroit Mercy Law Review* 267-298.
- PIERNAS LÓPEZ, J. J. «100 años de libre determinación de los pueblos. La evolución del principio» (2016) 32 *Anuario Español de Derecho Internacional* 259-295.
- PIÑOL I RULL, J. «La prohibición de la intervención quince años después de la declaración 2625 (XXV): análisis del caso nicaragüense» (1984) 5 *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 65-100.
- POST, J. M. «Rewarding fire with fire: effects of retaliation on terrorist group dynamics» (1987) 10 *Terrorism* 23-36.
- PRUS, R. «Terrorism, tyranny, and religious extremism as collective activity: beyond the deviant, psychological and power mystiques» (2005) 36 (1) *The American Sociologist* 47-74.
- QUISPE REMÓN, F. «Las normas de *ius cogens*: ausencia de catálogo» (2012) 28 *Anuario Español de Derecho internacional* 143-183.
- RANSTORP, M. «Terrorism in the name of religion» (1996) *Journal of International Affairs* 41-62.
- REINARES NESTARES, F. «¿Qué hay detrás del terrorismo suicida?» (2004) 11 (5) *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*.
- ROPER, S. D. y BARRIA, L. «State co-operation and International Criminal Court bargaining influence in the arrest and the surrender of suspects» (2008) 21 *Leiden Journal of International Law* 457-476.
- ROSENSTOCK, R. «The Declaration of principles of international law concerning friendly relations: a survey» (1971) 65 (5) *American Journal of International Law* 713-735.

- RUIZ DÍAZ, L. J. «La prevención de la radicalización en la estrategia contra el terrorismo de la Unión Europea. Entre *soft law* e impulso de medidas de apoyo» (2017) 69 (2) *Revista Española de Derecho Internacional* 257-280.
- SAN MARTÍN CALVO, M. «La sanción penal internacional de los crímenes de guerra contra los bienes culturales: el asunto ‘Ahmad al-Mahdi’» (2016) 8 *Revista Española de Relaciones Internacionales* 218-251.
- SÁNCHEZ-CUENCA, I. «The dynamics of nationalist terrorism: ETA and the IRA» (2007) 19 (3) *Terrorism and Political Violence* 289-306.
- SÁNCHEZ FRÍAS, A. «Nuevas medidas contra los combatientes terroristas extranjeros en Europa: ¿un modelo para Filipinas?» (2018) 66 (1) *Estudios de Deusto: Revista de la Universidad de Deusto* 317-333.
- SÁNCHEZ HERRÁEZ, P. «Libia: ¿El modelo de conflicto del siglo XXI?» (2019) 15 *bie3: Boletín IEEE* 7-22.
- SÁNCHEZ LEGIDO, A. «La Euro-orden, el principio de doble incriminación y la garantía de los derechos fundamentales» (2007) 14 *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 1-56.
- SAUL, B. «The legality of the use of force against Iraq in 2003: did the coalition defend or defy the United Nations» (2003) 8 *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* 267-331.
- SCHINDLER, A. R. «Allied pressure: enforcing international obligations forbidding the payment of ransoms for kidnapped western nationals» (2015) 5 *University of Miami National Security and Armed Conflict Law Review* 206-225.
- SCHLOENHARDT, A. «Transnational organised crime and international law: the Palermo Convention» (2005) 29 *Criminal Law Journal* 340-354.
- SCHUMACHER, M. J. y SCHRAEDER, P. J. «Does domestic political instability foster terrorism? Global evidence from the Arab Spring era (2011–14)» (2019) *Studies in Conflict & Terrorism* 1-25.
- SLUITER, T. «The surrender of war criminals to the International Criminal Court» (2002) 25 (3) *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review* 605-652.
- SUÁREZ BALLESTER, J. M. «El pensamiento salafista yihadista y su concepto de *yihad*» (2016) 126 *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* 65-96.
- TANGE, P. C. «Netherlands State practice for the parliamentary year 2007-2008» (2009) 40 *Netherlands Yearbook of International Law* 249-355.
- TANTALEÁN ODAR, R. M. «Tipología de las investigaciones jurídicas» (2016) 13 (43) *Derecho y Cambio Social* 1-37.

- TAŞPINAR, Ö. «Fighting radicalism, not ‘terrorism’: root causes of an international actor redefined» (2009) 29 (2) *SAIS Review of International Affairs* 75-86.
- TRUJILLO, H. M. «Hacia una mejor comprensión psicológica del terrorismo: reclutamiento, ideología y violencia» (2009) 24 (2) *Revista de Psicología Social* 163-181.
- VANDERHEIDEN, S. «Radical environmentalism in an age of terrorism» (2008) 7 (2) *Environmental Politics* 299-318.
- VICTOROFF, J. «The mind of the terrorist: a review and critique of psychological approaches» (2005) 49 (1) *Journal of Conflict Resolution* 3-42.
- VLASIC, M. V. y TURKU, H. «Protecting cultural heritage as a means for international peace, security and stability: the case of ISIS, Syria and Iraq» (2016) 49 *Vanderbilt Journal Transnational Law* 1371-1416.
- «‘Blood Antiquities’: protecting cultural heritage beyond criminalization» (2016) 14 (5) *Journal of International Criminal Justice* 1175-1197.
- WRIGHT, Q. «The Law of the Nuremberg trial» (1947) 41 (1) *The American Journal of International Law* 38-72.
- YUSOUFZAI, K. y EMMERLING, F. «How identity crisis, relative deprivation, personal characteristics, and empathy contribute to the engagement of Western individuals in Islamist terrorist behaviour» (2017) 8 (1) *Contemporary Voices: St Andrews Journal of International Relations* 68-80.
- ZAGARIS, B. «US International cooperation against transnational organised crime» (1999) 44 *Wayne State Law Review* 1401-1465.

## **2. OTRA DOCUMENTACIÓN**

### 2.1 Documentos de organizaciones internacionales, expertos, centros e institutos de investigación

BOTTA, P. «El concepto de ‘fundamentalismo islámico’» (2007) *Centro de Estudios del Medio Oriente Contemporáneo*, disponible en: [www.files.ethz.ch/isn/103379/2007\\_01\\_fundamentalismo.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/103379/2007_01_fundamentalismo.pdf).

DE LUNA GARCÍA, A. en *Yearbook of the International Law Commission* (21 de mayo de 1963), vol. 1.



- DÍEZ ALCALDE, J. «Somalia: disipar la niebla después de la masacre» (2017) 110 *Documento de Opinión del IEEE*, disponible en: [www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEEO110-2017\\_Somalia\\_JDA.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO110-2017_Somalia_JDA.pdf).
- ECHEVERIA, J. «La difícil estabilización de Libia» (2013) 45 *Documento de opinión del IEEE*, disponible en: [www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2013/DIEEEO45-2013\\_EstabilizacionLibia\\_C.Echeverria.pdf](http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO45-2013_EstabilizacionLibia_C.Echeverria.pdf).
- GUYOT, L. «A 50 años de un secuestro comando a El Al» (2018) *Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de La Plata, Efemérides*, disponible en: [www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/08/efemerides-guyot-julio-2018.pdf](http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/08/efemerides-guyot-julio-2018.pdf).
- JAGER, A. «Does poverty cause terrorism?» (2018) *International Institute for Counter-Terrorism*, disponible en: [www.ict.org.il/images/Does%20Poverty%20Cause%20Terrorism.pdf](http://www.ict.org.il/images/Does%20Poverty%20Cause%20Terrorism.pdf).
- KRIEGER, T. y MEIERRIEKS, D. «Does income inequality lead to terrorism?» (2016) 5821 *Working Paper Center for Economic Studies and IFO Institute*, disponible en: [www.econstor.eu/bitstream/10419/130446/1/cesifo1\\_wp5821.pdf](http://www.econstor.eu/bitstream/10419/130446/1/cesifo1_wp5821.pdf).
- KRUEGER, A. y MALECKOVA, J. «Education, poverty and terrorism: is there a casual connection?» (2003) 9074 *Working Paper National Bureau of Economic Research*, disponible en: [www.nber.org/papers/w9074.pdf](http://www.nber.org/papers/w9074.pdf).
- LE MON, C. «Legality of a request by the Interim Iraqi government for the continued presence of United States Military Forces» (2004) 135 *ASIL Working Paper*.
- PÉREZ VENTURA, Ó. «Takfir Wal-Hijra, entre la doctrina radical y el terrorismo yihadista» (2013) 3 *Documento de opinión del IEEE*, disponible en: [www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2013/DIEEEO03-2013\\_Takfir\\_wal-Hijra\\_OPVentura.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO03-2013_Takfir_wal-Hijra_OPVentura.pdf).
- REMIRO BROTONS, A. «La persecución de los crímenes internacionales por los tribunales estatales: el principio de universalidad» en *XXXIII Curso de Derecho internacional* (Organización de Estados Americanos: 2006), disponible en: [www.oas.org/es/sla/ddi/publicaciones\\_digital\\_XXXIII\\_curso\\_derecho\\_internacional\\_2006.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/publicaciones_digital_XXXIII_curso_derecho_internacional_2006.asp).
- ROBERGE, M. C. «Jurisdicción de los Tribunales ad hoc para ex Yugoslavia y Ruanda por lo que respecta a los crímenes de lesa humanidad y de genocidio» (1997) *Revista Internacional de la Cruz Roja*, disponible en: [www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdl7n.htm](http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdl7n.htm).
- RODRÍGUEZ, B. «El conflicto político Libio y el conflicto armado interno» (11 de octubre de 2006) 26 *Análisis Grupo de Estudios de Seguridad*

*Internacional*, disponible en:  
[www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-conflicto-pol%C3%ADtico-libio-y-el-conflicto-armado-interno](http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-conflicto-pol%C3%ADtico-libio-y-el-conflicto-armado-interno).

SOMIEDO, J. P. «La estructura y la organización de los grupos terroristas bajo la óptica del aprendizaje organizacional» (2015) 24 *Documento Marco del IEEE*, disponible en:  
[www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs\\_marco/2015/DIEEEM24-2015\\_OrganizacionesTerroristas\\_PabloSomiedo.pdf](http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM24-2015_OrganizacionesTerroristas_PabloSomiedo.pdf).

TPIY, «Crimes of sexual violence: Landmark cases», disponible en:  
[www.icty.org/en/in-focus/crimes-sexual-violence/landmark-cases](http://www.icty.org/en/in-focus/crimes-sexual-violence/landmark-cases).

— «The conflicts», disponible en: [www.icty.org/en/about/what-former-yugoslavia/conflicts](http://www.icty.org/en/about/what-former-yugoslavia/conflicts).

Watson Institute for International Law, «Costs of war. Afghanistan» (marzo de 2013), disponible en:  
[www.web.archive.org/web/20130616010655/http://costsofwar.org/article/afghan-civilians](http://www.web.archive.org/web/20130616010655/http://costsofwar.org/article/afghan-civilians).

## 2.2 Medios de comunicación

«Palestinian guerrillas murder three, hold two» *The Independent* (3 de marzo de 1973), disponible en:  
[www.news.google.com/newspapers?id=2b5aAAAAIBAJ&sjid=w1cDAAAIBA&pg=7334.765278](http://www.news.google.com/newspapers?id=2b5aAAAAIBAJ&sjid=w1cDAAAIBA&pg=7334.765278).

«Straw anuncia que la salud de Pinochet impide extraditarlo» *El Mundo* (12 de enero de 2000), disponible en:  
[www.elmundo.es/elmundo/2000/01/11/internacional/947627645.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2000/01/11/internacional/947627645.html).

«Transcript of President Bush's address» *CNN* (21 de septiembre de 2001), disponible en:  
[www.edition.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/](http://www.edition.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/).

«Bin Laden asegura que Al-Qaeda posee armas nucleares y químicas» *El País* (10 de noviembre de 2001), disponible en:  
[www.elpais.com/internacional/2001/11/10/actualidad/1005346801\\_850215.html](http://www.elpais.com/internacional/2001/11/10/actualidad/1005346801_850215.html).

«Iraq war was illegal, says Annan» *BBC News* (16 de septiembre de 2004), disponible en: [www.news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/3661134.stm](http://www.news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3661134.stm).

«El Tribunal Constitucional declara nula la Euro-orden para Darkanzli e impide su extradición a España» *El Mundo* (18 de julio de 2005), disponible en:  
[www.elmundo.es/elmundo/2005/07/18/espana/1121676575.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2005/07/18/espana/1121676575.html).

«Alemania deja en libertad a un presunto terrorista de Al Qaeda reclamado por España» *El País* (18 de julio de 2005), disponible en:

[www.elpais.com/internacional/2005/07/18/actualidad/1121637602\\_850215.html](http://www.elpais.com/internacional/2005/07/18/actualidad/1121637602_850215.html).

«Discurso de Obama tras la muerte de Bin Laden» *El Mundo* (2 de mayo de 2011), disponible en: [www.elmundo.es/america/2011/05/02/estados\\_unidos/1304331032.html](http://www.elmundo.es/america/2011/05/02/estados_unidos/1304331032.html).

«Justicia hubiera sido detener a Bin Laden y llevarlo a juicio» *BBC Mundo* (5 de mayo de 2011), disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias/2011/05/110504\\_osama\\_bin\\_laden\\_entrevista\\_aguirre\\_guerra\\_terrorismo\\_pea](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/05/110504_osama_bin_laden_entrevista_aguirre_guerra_terrorismo_pea).

«Extraordinary rendition: a backstory» *The Guardian* (31 de agosto de 2011), disponible en: [www.theguardian.com/world/2011/aug/31/extraordinary-rendition-backstory](http://www.theguardian.com/world/2011/aug/31/extraordinary-rendition-backstory).

«WikiLeaks: David Coleman Headley extradition a farce?» *The Economic Times* (5 de septiembre de 2011), disponible en: [www.economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/wikileaks-david-coleman-headley-extradition-a-farce/articleshow/9865695.cms?from=mdr](http://www.economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/wikileaks-david-coleman-headley-extradition-a-farce/articleshow/9865695.cms?from=mdr).

«El autor de la peor matanza en Noruega desde la segunda guerra mundial» *ABC* (23 de julio de 2013), disponible en: [www.abc.es/internacional/20130722/abci-breivik-peor-asesino-noruego-201307221133.html](http://www.abc.es/internacional/20130722/abci-breivik-peor-asesino-noruego-201307221133.html).

«Nigeria abductions: timeline of events» *BBC News* (12 de mayo de 2014) disponible en: [www.bbc.com/news/world-africa-27342757](http://www.bbc.com/news/world-africa-27342757).

«La Policía detiene en Melilla a dos mujeres, una de ellas menor, que querían unirse a la yihad» *RTVE* (4 de agosto de 2014), disponible en: [www.rtve.es/noticias/20140804/detenidas-melilla-dos-mujeres-menor-querian-sumarse-yihad/987122.shtml](http://www.rtve.es/noticias/20140804/detenidas-melilla-dos-mujeres-menor-querian-sumarse-yihad/987122.shtml).

«Yazidíes, la minoría religiosa cercada en las montañas de Irak» *BBC Mundo* (7 de agosto de 2014), disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140807\\_irak\\_yazidies\\_estado\\_islamico\\_jp](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140807_irak_yazidies_estado_islamico_jp).

«UN Security Council condemns attacks by Iraqi jihadists» *BBC News* (7 de agosto de 2014), disponible en: [www.web.archive.org/web/20140808001143/http://www.bbc.com/news/world-middle-east-28699832](http://www.web.archive.org/web/20140808001143/http://www.bbc.com/news/world-middle-east-28699832).

«La menor yihadista de Ceuta acepta dos años de internamiento cerrado» *El País* (24 de abril de 2015), disponible en: [www.elpais.com/politica/2015/04/24/actualidad/1429883583\\_404964.html](http://www.elpais.com/politica/2015/04/24/actualidad/1429883583_404964.html).

- «Margallo espera que prospere la Corte Penal Internacional sobre terrorismo al contar con ‘respaldo suficiente’» *Europa Press* (13 de mayo de 2015), disponible en: [www.europapress.es/nacional/noticia-margallo-espera-prospere-corte-penal-internacional-terrorismo-contar-respaldo-suficiente-20150513133119.html](http://www.europapress.es/nacional/noticia-margallo-espera-prospere-corte-penal-internacional-terrorismo-contar-respaldo-suficiente-20150513133119.html).
- «¿Es un acto terrorista el tiroteo en la iglesia de Charleston, Estados Unidos?» *BBC Mundo* (19 de junio de 2015), disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150619\\_internacional\\_terrorista\\_a\\_discriminacion\\_charleston\\_ataque\\_amv](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150619_internacional_terrorista_a_discriminacion_charleston_ataque_amv).
- «Cuántas muertes hay en Estados Unidos por ataques de supremacistas blancos» *BBC Mundo* (25 de junio de 2015), disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150624\\_eeuu\\_crmenes\\_supremacistas\\_blanco\\_bd](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150624_eeuu_crmenes_supremacistas_blanco_bd).
- «‘Achille Lauro’, un secuestro improvisado» *La Vanguardia* (7 de octubre de 2015), disponible en: [www.lavanguardia.com/hemeroteca/20151007/54437901646/oriente-medio-secuestros-navales-cruceros-achille-lauro-frente-de-liberacion-de-palestina.html](http://www.lavanguardia.com/hemeroteca/20151007/54437901646/oriente-medio-secuestros-navales-cruceros-achille-lauro-frente-de-liberacion-de-palestina.html).
- «ISIS admits ‘minister of war’ Omar the Chechen is dead» *The Guardian* (14 de julio de 2016), disponible en: [www.theguardian.com/world/2016/jul/14/isis-admits-minister-for-war-omar-the-chechen-is-dead](http://www.theguardian.com/world/2016/jul/14/isis-admits-minister-for-war-omar-the-chechen-is-dead).
- «El Gobierno solo consigue la extradición de cinco terroristas de los 45 que reclama desde 2011» *Público* (9 de enero de 2017), disponible en: [www.publico.es/politica/gobierno-extradicion-cinco-terroristas-45.html](http://www.publico.es/politica/gobierno-extradicion-cinco-terroristas-45.html).
- «Terrorismo cultural» *La Vanguardia* (5 de marzo de 2017) disponible en: [www.lavanguardia.com/opinion/20170305/42547169826/terrorismo-cultural.html](http://www.lavanguardia.com/opinion/20170305/42547169826/terrorismo-cultural.html).
- «El candidato ultraderechista holandés promete expulsar ‘a la escoria marroquí’» *Huffinton Post* (18 de abril de 2017), disponible en: [www.huffingtonpost.es/2017/02/18/wilders-marroqui-escoria\\_n\\_14840358.html](http://www.huffingtonpost.es/2017/02/18/wilders-marroqui-escoria_n_14840358.html).
- «Bélgica explica a Estrasburgo por qué no extraditó a la etarra Jáuregui» *Eldiario.es* (16 de junio de 2017), disponible en: [www.eldiario.es/politica/Belgica-explica-Estrasburgo-extradito-Jauregui\\_o\\_655134996.html](http://www.eldiario.es/politica/Belgica-explica-Estrasburgo-extradito-Jauregui_o_655134996.html).
- «El Fiscal de EE.UU. dice que el ataque de Charlottesville es terrorismo doméstico» *EFE* (14 de agosto de 2017), disponible en: [www.efe.com/efe/america/portada/el-fiscal-de-ee-uu-dice-que-ataque-charlottesville-es-terrorismo-domestico/20000064-3351702](http://www.efe.com/efe/america/portada/el-fiscal-de-ee-uu-dice-que-ataque-charlottesville-es-terrorismo-domestico/20000064-3351702).

- «Celebrations as Nigeria's 'Chibok girls' reunited with families» *BBC News* (14 de septiembre de 2017), disponible en: [www.bbc.com/news/world-africa-41272573](http://www.bbc.com/news/world-africa-41272573).
- «Libia, una 'amenaza gravísima' para Europa por la presencia de grupos terroristas y tráfico ilícito, según un experto» *Europa Press* (21 de septiembre de 2017), disponible en: [www.europapress.es/andalucia/malaga-00356/noticia-libia-amenaza-gravisima-europa-presencia-grupos-terroristas-traficos-ilicitos-experto-20170921142938.html](http://www.europapress.es/andalucia/malaga-00356/noticia-libia-amenaza-gravisima-europa-presencia-grupos-terroristas-traficos-ilicitos-experto-20170921142938.html).
- «Estados Unidos: ¿habría que llamar terrorista al autor del tiroteo de Las Vegas Stephen Paddock?» *BBC Mundo* (3 de octubre de 2017), disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41493232](http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41493232).
- «Lijden IS'ers aan collectieve psychose?» *deKanttekening* (10 de julio de 2018), disponible en: [www.dekanttekening.nl/samenleving/lijden-isers-aan-collectieve-psychose/](http://www.dekanttekening.nl/samenleving/lijden-isers-aan-collectieve-psychose/).
- «La Audiencia Nacional pide a Bélgica que interrogue a la etarra Natividad Jáuregui por tres crímenes pendientes» *Europa Press* (19 de noviembre de 2018), disponible en: [www.europapress.es/nacional/noticia-audiencia-nacional-pide-belgica-interrogue-etarra-natividad-jauregui-tres-crimenes-pendientes-20181119133304.html](http://www.europapress.es/nacional/noticia-audiencia-nacional-pide-belgica-interrogue-etarra-natividad-jauregui-tres-crimenes-pendientes-20181119133304.html).
- «El presidente iraquí quiere juzgar en su país a los yihadistas extranjeros» *Agencia EFE* (25 de febrero de 2019), disponible en: [www.efe.com/efe/espana/mundo/el-presidente-iraqui-quiere-juzgar-en-su-pais-a-los-yihadistas-extranjeros/10001-3908307](http://www.efe.com/efe/espana/mundo/el-presidente-iraqui-quiere-juzgar-en-su-pais-a-los-yihadistas-extranjeros/10001-3908307).
- «Autonomous Administration calls for an 'International Court'» *ANF News* (25 de marzo de 2019), disponible en: [www.anfenglishmobile.com/rojava-northern-syria/autonomous-administration-call-for-an-international-court-33859](http://www.anfenglishmobile.com/rojava-northern-syria/autonomous-administration-call-for-an-international-court-33859).
- «Rwandan genocide: 100 days of slaughter» *BBC News* (4 de abril de 2019), disponible en [www.bbc.com/news/world-africa-26875506](http://www.bbc.com/news/world-africa-26875506).
- «Veinticinco años del genocidio de Ruanda: cuatro claves para entenderlo» *La Vanguardia* (7 de abril de 2019), disponible en: [www.lavanguardia.com/internacional/20190407/461507988296/genocidio-ruanda-25-anos-claves-entenderlo.html](http://www.lavanguardia.com/internacional/20190407/461507988296/genocidio-ruanda-25-anos-claves-entenderlo.html).
- «Foza Yusif: ISIS is not only our problem», *ANF News* (13 de abril de 2019), disponible en: [www.anfenglishmobile.com/features/foza-yusif-isis-is-not-only-our-problem-34279](http://www.anfenglishmobile.com/features/foza-yusif-isis-is-not-only-our-problem-34279).
- «El gobierno de Venezuela responde a las sanciones de Trump: 'es terrorismo económico'» *BBC Mundo* (6 de agosto de 2019), disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49250620](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49250620).

- ABOS, Á. «Eichmann en la horca» *El País* (31 de mayo de 2012), disponible en: [www.elpais.com/elpais/2012/05/23/opinion/1337795404\\_756611.html](http://www.elpais.com/elpais/2012/05/23/opinion/1337795404_756611.html).
- ANARCÓN, F. «Europa y su regreso al futuro: el auge de la extrema derecha» (*El Orden Mundial*, 22 de julio de 2014), disponible en: [www.elordenmundial.com/el-avance-de-la-extrema-derecha/](http://www.elordenmundial.com/el-avance-de-la-extrema-derecha/).
- ARMSTRONG, J. «The reality behind the Rainbow Warrior outrage» *The New Zealand Herald* (2 de julio de 2005), disponible en: [www.nzherald.co.nz/nz/news/Article.cfm?c\\_id=1&objectid=10333759](http://www.nzherald.co.nz/nz/news/Article.cfm?c_id=1&objectid=10333759).
- BALÇIK, T. «Onderzoek bevestigt: negatieve berichtgeving over moslims domineert» *NieuwWij* (22 de marzo de 2019), disponible en: [www.nieuwwij.nl/media/onderzoek-bevestigt-negatieve-berichtgeving-over-moslims-domineert/](http://www.nieuwwij.nl/media/onderzoek-bevestigt-negatieve-berichtgeving-over-moslims-domineert/).
- BANDOW, D. «Genocide proceeds against Christians and other Mideast religious minorities» *Huffington Post* (2016), disponible en: [www.huffingtonpost.com/doug-bandow/genocide-proceeds-against\\_b\\_9599850.html](http://www.huffingtonpost.com/doug-bandow/genocide-proceeds-against_b_9599850.html).
- BENSHOOF, J. «One year later, the world must stop Boko Haram genocide» *Pass Blue* (16 de abril de 2015), disponible en: [www.passblue.com/2015/04/16/one-year-later-the-world-must-stop-boko-haram-genocide/](http://www.passblue.com/2015/04/16/one-year-later-the-world-must-stop-boko-haram-genocide/).
- BIOSCA AZCOITI, J. «La guerra contra el terror cumple 17 años: El terrorismo es una estrategia, no se puede ganar con una guerra» *Eldiario.es* (10 de septiembre de 2018), disponible en: [www.eldiario.es/internacional/guerra-terror-cumple-cerca-victoria\\_o\\_812969326.html](http://www.eldiario.es/internacional/guerra-terror-cumple-cerca-victoria_o_812969326.html).
- «17 años de Guantánamo, la maniobra de la confusión legal donde EEUU eliminó el Estado de Derecho» *Eldiario.es* (10 de enero de 2019), disponible en: [www.eldiario.es/internacional/Guantanamo-maniobra-confusion-EEUU-aplicar\\_o\\_855665206.html](http://www.eldiario.es/internacional/Guantanamo-maniobra-confusion-EEUU-aplicar_o_855665206.html).
- BROWN, P. y EVANS, R. «How the sinking of the Rainbow Warrior was played down» *The Guardian* (23 de agosto de 2005), disponible en: [www.theguardian.com/politics/2005/aug/23/uk.freedomofinformation](http://www.theguardian.com/politics/2005/aug/23/uk.freedomofinformation).
- CANCIO MELIÁ, M. «La banalización del terrorismo en España: la Ley y (algunos) jueces» *Eldiario.es* (3 de marzo de 2017), disponible en: [www.eldiario.es/contrapoder/banalizacion-terrorismo-Espana-Ley-jueces\\_6\\_618448157.html](http://www.eldiario.es/contrapoder/banalizacion-terrorismo-Espana-Ley-jueces_6_618448157.html).
- «Banalización del terrorismo: fase dos» *Eldiario.es* (15 de abril de 2018), disponible en: [www.eldiario.es/contrapoder/Banalizacion-terrorismo-fase\\_6\\_761233889.html](http://www.eldiario.es/contrapoder/Banalizacion-terrorismo-fase_6_761233889.html).
- CANO, L. «Así están las fuerzas de la derecha radical en Europa, país por país» *ABC* (15 de abril de 2019), disponible en: [www.abc.es/internacional/abci-](http://www.abc.es/internacional/abci-)

[estan-fuerzas-extrema-derecha-europa-pais-pais-201904151252\\_noticia.html](http://www.elpais.com/internacional/2015/10/20/actualidad/1445329835_872529.html).

CAÑAS, G. «Marine Le Pen juzgada por incitar el odio racial contra los musulmanes» *El País* (20 de octubre de 2015), disponible en: [www.elpais.com/internacional/2015/10/20/actualidad/1445329835\\_872529.html](http://www.elpais.com/internacional/2015/10/20/actualidad/1445329835_872529.html).

CHOU, S. «Terrorists launched fewer attacks in 2016. But they took twice as many hostages» *The World* (10 de octubre de 2017), disponible en: [www.pri.org/stories/2017-07-10/terrorists-launched-fewer-attacks-2016-they-took-twice-many-hostages](http://www.pri.org/stories/2017-07-10/terrorists-launched-fewer-attacks-2016-they-took-twice-many-hostages).

COBOS, P. «Yazidíes: el sufrimiento del pueblo más odiado por el Estado Islámico» *El País* (28 de agosto de 2017), disponible en: [www.elpais.com/elpais/2017/08/23/planeta\\_futuro/1503502715\\_010886.html](http://www.elpais.com/elpais/2017/08/23/planeta_futuro/1503502715_010886.html).

DE BÉTHENCOURT, A. H. «26-F: 25 años del primer atentados yihadista contra el World Trade Center» *El Español* (26 de febrero de 2018), disponible en: [www.elespanol.com/opinion/tribunas/20180226/anos-primer-atentado-yihadista-world-trade-center/287841215\\_12.html](http://www.elespanol.com/opinion/tribunas/20180226/anos-primer-atentado-yihadista-world-trade-center/287841215_12.html).

DOZO MORENO, S. «El enemigo tiene menos derechos, dice Günther Jakobs» *La Nación* (26 de julio de 2006), disponible en: [www.lanacion.com.ar/826258-el-enemigo-tiene-menos-derechos-dice-gunther-jakobs](http://www.lanacion.com.ar/826258-el-enemigo-tiene-menos-derechos-dice-gunther-jakobs).

EFE, «Ayman Al-Zawahiri aseguró en 2001 que Al-Qaeda compró armamento nuclear en el mercado negro asiático» *Libertad Digital* (22 de marzo de 2004), disponible en: [www.libertaddigital.com/mundo/ayman-al-zawahiri-aseguro-en-2001-que-al-qaeda-compro-armamento-nuclear-en-el-mercado-negro-asiatico-1276218214/](http://www.libertaddigital.com/mundo/ayman-al-zawahiri-aseguro-en-2001-que-al-qaeda-compro-armamento-nuclear-en-el-mercado-negro-asiatico-1276218214/).

— «Cadena perpetua para cinco británicos que planearon atentar con explosivos químicos» *El País* (30 de abril de 2007), disponible en: [www.elpais.com/internacional/2007/04/30/actualidad/1177884011\\_850215.html](http://www.elpais.com/internacional/2007/04/30/actualidad/1177884011_850215.html).

— «La ONU detecta irregularidades en los juicios celebrados en Irak contra supuestos miembros de Estado Islámico» *Europa Press* (28 de enero de 2020), disponible en: [www.europapress.es/internacional/noticia-onu-detecta-irregularidades-juicios-celebrados-irak-contra-supuestos-miembros-estado-islamico-20200128143003.html](http://www.europapress.es/internacional/noticia-onu-detecta-irregularidades-juicios-celebrados-irak-contra-supuestos-miembros-estado-islamico-20200128143003.html).

ESPARZA, P. «El terrorismo es una etiqueta construida social y políticamente» *BBC Mundo* (28 de junio de 2017), disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40382946](http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40382946).

FISHER, M. y TAUB, A. «Los recientes ataques abren el debate sobre qué es terrorismo en Estados Unidos» *The New York Times* (2 de noviembre de

2017), disponible en: [www.nytimes.com/es/2017/11/02/los-recientes-ataques-abren-el-debate-sobre-que-es-terrorismo-en-estados-unidos/](http://www.nytimes.com/es/2017/11/02/los-recientes-ataques-abren-el-debate-sobre-que-es-terrorismo-en-estados-unidos/).

GARCÍA MARCO, D. «¿Tiene fundamento el temor de que el Estado Islámico consiga material nuclear para un ataque?» *BBC Mundo* (1 de abril de 2016), disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160331\\_es\\_real\\_temor\\_estado\\_islamico\\_consiga\\_material\\_nuclear\\_dgm](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160331_es_real_temor_estado_islamico_consiga_material_nuclear_dgm).

GARNER, D. «Bonnie and Clyde, the aerial versión» *The New York Times* (13 de junio de 2013), disponible en: [www.nytimes.com/2013/06/14/books/the-skies-belong-to-us-relates-a-1972-hijacking.html](http://www.nytimes.com/2013/06/14/books/the-skies-belong-to-us-relates-a-1972-hijacking.html).

GONZÁLEZ DE LEÓN, S. «¿Por qué nadie habla de terrorismo racista en Estados Unidos?» *Noticieros Televisa* (14 de agosto de 2017), disponible en: [www.noticieros.televisa.com/especiales/el-supremacismo-blanco-y-terrorismo-racista-estados-unidos/](http://www.noticieros.televisa.com/especiales/el-supremacismo-blanco-y-terrorismo-racista-estados-unidos/).

GUIMÓN, P. «EEUU mata al poderoso general iraní Soleimani en un ataque con drones en el aeropuerto de Bagdad» *El País* (3 de enero de 2020), disponible en: [www.elpais.com/internacional/2020/01/03/actualidad/1578010671\\_559662.html](http://www.elpais.com/internacional/2020/01/03/actualidad/1578010671_559662.html).

HEATON, L. «Nigeria kidnapped schoolgirls sold as wives to Islamist fighters» *The Daily Telegraph* (30 de abril de 2014), disponible en: [www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/nigeria/10797454/Nigeria-kidnapped-schoolgirls-sold-as-wives-to-Islamist-fighters.html](http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/nigeria/10797454/Nigeria-kidnapped-schoolgirls-sold-as-wives-to-Islamist-fighters.html).

KAPLAN, F. «This is not terrorism» *The Guardian* (3 de abril de 2003), disponible en: [www.theguardian.com/world/2003/apr/03/iraq.comment](http://www.theguardian.com/world/2003/apr/03/iraq.comment).

LÓPEZ, C. «El catecismo revolucionario del primer terrorista moderno» *Eldiario.es* (30 de junio de 2006), disponible en: [www.eldiario.es/cultura/libros/catecismo-revolucionario-primer-terrorista-moderno\\_0\\_276472470.html](http://www.eldiario.es/cultura/libros/catecismo-revolucionario-primer-terrorista-moderno_0_276472470.html).

MAJUMDAR, M. «What the ‘revolutionary terrorism’ of Bhagat Singh really means» *The Indian Express* (2 de mayo de 2016), disponible en: [www.indianexpress.com/article/explained/bhagat-singh-revolutionary-terrorist-delhi-university-2779711/#ifrndnloc](http://www.indianexpress.com/article/explained/bhagat-singh-revolutionary-terrorist-delhi-university-2779711/#ifrndnloc).

MAZZETTI, M., SCHMITT, E. y WORTH, R. «Two-year manhunt led to killing of Awlaki in Yemen» *The New York Times* (30 de septiembre de 2010), disponible en: [www.nytimes.com/2011/10/01/world/middleeast/anwar-al-awlaki-is-killed-in-yemen.html](http://www.nytimes.com/2011/10/01/world/middleeast/anwar-al-awlaki-is-killed-in-yemen.html).

MONGE, Y. «Estados Unidos mata a Osama bin Laden» *El País* (2 de mayo de 2011), disponible en:



[www.elpais.com/internacional/2011/05/02/actualidad/1304287204\\_850215.html](http://www.elpais.com/internacional/2011/05/02/actualidad/1304287204_850215.html).

— «Rusia y China impiden que la Corte Penal investigue los crímenes de guerra en Siria» *El País* (22 de mayo de 2014), disponible en: [www.elpais.com/internacional/2014/05/22/actualidad/1400781900\\_687551.html](http://www.elpais.com/internacional/2014/05/22/actualidad/1400781900_687551.html).

MONTEIRA, F. «La CE pide el procesamiento de Saddam Hussein como responsable de crímenes contra la humanidad» *El País* (16 de abril de 1991), disponible en: [www.elpais.com/diario/1991/04/16/internacional/671752821\\_850215.html](http://www.elpais.com/diario/1991/04/16/internacional/671752821_850215.html).

MORALES URBANEJA, D. «Los matrimonios forzados de los yihadista en Mali llegan a la CPI» *La Vanguardia* (17 de julio de 2020), disponible en: [www.lavanguardia.com/politica/20200714/482321437266/los-matrimonios-forzados-de-los-yihadistas-en-mali-llegan-a-la-cpi.html](http://www.lavanguardia.com/politica/20200714/482321437266/los-matrimonios-forzados-de-los-yihadistas-en-mali-llegan-a-la-cpi.html).

NAVARRO, B. «El rey de los piratas somalís pica el anzuelo» *La Vanguardia* (16 noviembre de 2013), disponible en: [www.lavanguardia.com/internacional/20131016/54391167610/rey-piratas-somalis.html](http://www.lavanguardia.com/internacional/20131016/54391167610/rey-piratas-somalis.html).

— «Natividad Jáuregui, la etarra intocable» *La Vanguardia* (28 de mayo de 2017), disponible en: [www.lavanguardia.com/politica/20170528/422988436984/natividad-jauregui-etarra-intocable.html](http://www.lavanguardia.com/politica/20170528/422988436984/natividad-jauregui-etarra-intocable.html).

NICHOLS, M. «Russia, China veto Syria aid via Turkey for second time this week» *Reuters* (10 de julio de 2020), disponible en: [www.reuters.com/article/us-syria-security-un-idUSKBN24B2NW](http://www.reuters.com/article/us-syria-security-un-idUSKBN24B2NW).

OKEOWO, A. «The lessons of the Chibok kidnappings, three years later» *The New Yorker* (14 de abril de 2017), disponible en: [www.newyorker.com/news/daily-comment/the-lessons-of-the-chibok-kidnappings-three-years-later](http://www.newyorker.com/news/daily-comment/the-lessons-of-the-chibok-kidnappings-three-years-later).

PEIRÓN, F. «Rohani se niega a negociar bajo el ‘terrorismo económico’» *La Vanguardia* (26 de septiembre de 2019), disponible en: [www.lavanguardia.com/internacional/20190926/47645055489/rohani-iran-onu-terrorismo-economico-cumbre-eeuu.html](http://www.lavanguardia.com/internacional/20190926/47645055489/rohani-iran-onu-terrorismo-economico-cumbre-eeuu.html).

POSADA, F., *Twitter* (3 de octubre de 2017), disponible en: [www.twitter.com/fernandoposada/status/915199352079110146](https://www.twitter.com/fernandoposada/status/915199352079110146).

REILLY, R. J. *et al.*, «Americans are surprised domestic terrorism isn't a federal crime. Most think it should be» *Huffington Post* (4 de diciembre de 2018), disponible en: [www.huffingtonpost.com/entry/domestic-terrorism-federal-law-poll-doj-fbi-us\\_5acd1c78e4b09212968c8907?guccounter=1](http://www.huffingtonpost.com/entry/domestic-terrorism-federal-law-poll-doj-fbi-us_5acd1c78e4b09212968c8907?guccounter=1).

- RODRÍGUEZ, C. «El Ukip, ‘perro guardián del Brexit’, promete acabar con el ‘cáncer del yihadismo islámico’» *El Mundo* (25 de mayo de 2017), disponible en: [www.elmundo.es/internacional/2017/05/25/5926d158ca4741627c8b4675.html](http://www.elmundo.es/internacional/2017/05/25/5926d158ca4741627c8b4675.html).
- ROS, L. «El auge de la extrema derecha marca las elecciones» *La Vanguardia* (11 de noviembre de 2019), disponible en: [www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20190418/461717912165/crecimiento-extrema-derecha-espana.html](http://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20190418/461717912165/crecimiento-extrema-derecha-espana.html).
- RULLÁN, M. «El mundo es incapaz de juzgar la barbarie del Estado Islámico» *La Vanguardia* (27 de marzo de 2019), disponible en: [www.lavanguardia.com/vida/20190327/461293079426/el-mundo-es-incapaz-de-juzgar-la-barbarie-del-estado-islamico.html](http://www.lavanguardia.com/vida/20190327/461293079426/el-mundo-es-incapaz-de-juzgar-la-barbarie-del-estado-islamico.html).
- SANCHA, N. «Los kurdos plantean juzgar en Siria a los presos extranjeros del ISIS» *El País* (7 de febrero de 2020), disponible en: [www.elpais.com/internacional/2020/02/06/actualidad/1581007743\\_991586.html](http://www.elpais.com/internacional/2020/02/06/actualidad/1581007743_991586.html).
- SCIUTTO, J. «IS can ‘muster’ between 20,000 and 31,500 fighters, CIA says » *CNN* (12 de septiembre de 2014), disponible en: [www.edition.cnn.com/2014/09/11/world/meast/isis-syria-iraq/index.html](http://www.edition.cnn.com/2014/09/11/world/meast/isis-syria-iraq/index.html).
- SIEGEL VANN, D. «25 años del atentado contra la AMIA: Hezbolá y el antisemitismo» *El País* (15 de julio de 2019), disponible en: [www.elpais.com/internacional/2019/07/15/america/1563211046\\_479182.html](http://www.elpais.com/internacional/2019/07/15/america/1563211046_479182.html).
- SINGYANWE, S., *Twitter* (18 de junio de 2015), disponible en: [www.twitter.com/samswey/status/611591634065555457](https://www.twitter.com/samswey/status/611591634065555457).
- SIMONS, M.«Report says Mitterrand approved sinking of Greenpeace ship» *The New York Times* (10 de julio de 2005), disponible en: [www.nytimes.com/2005/07/10/world/europe/report-says-mitterrand-approved-sinking-of-greenpeace-ship.html](http://www.nytimes.com/2005/07/10/world/europe/report-says-mitterrand-approved-sinking-of-greenpeace-ship.html).
- SMINK, V. «25 años del caso AMIA: por qué ni un solo sospechoso ha sido arrestado o juzgado por el peor atentado en la historia de Argentina (y por qué dos presidentes han sido acusados de encubrirlo)» *BBC Mundo* (18 de julio de 2019), disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49021713](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49021713).
- TAŞPINAR, Ö. «ISIS recruitment and the frustrated achiever» *Huffington Post* (8 de noviembre de 2016), disponible en: [https://www.huffpost.com/entry/isis-relative-deprivation\\_b\\_6912460?utm\\_hp\\_ref=world](https://www.huffpost.com/entry/isis-relative-deprivation_b_6912460?utm_hp_ref=world).

VARGAS LLOSA, M. «Las réplicas del 11 de septiembre» *El País* (30 de septiembre de 2001), disponible en: [www.elpais.com/diario/2001/09/30/opinion/1001800807\\_850215.html](http://www.elpais.com/diario/2001/09/30/opinion/1001800807_850215.html).

VERSI, A. «Si un musulmán mata es terrorismo; si lo hace un europeo es sólo un loco» *Mugak* (26 de julio de 2011), disponible en: [www.medios.mugak.eu/noticias/noticia/287315](http://www.medios.mugak.eu/noticias/noticia/287315).

WILLIAM, P. «Terrorist 'helped by CIA' to stop rise of left in Italy» *The Guardian* (26 de marzo de 2001), disponible en: [www.theguardian.com/world/2001/mar/26/terrorism](http://www.theguardian.com/world/2001/mar/26/terrorism).

### 2.3 Otras publicaciones

«Concepto de desarrollo humano», *Informe Nacional de Desarrollo Humano*, disponible en: [www.desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/](http://www.desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/).

«Privación relativa» (3 de junio de 2003) *Glosario de Psicología Social Aplicada*, disponible en: [www.aplicada13.wordpress.com/2013/06/03/privacion-relativa/](http://www.aplicada13.wordpress.com/2013/06/03/privacion-relativa/).

ALBA RICO, S. «El peligro islamofóbico y la responsabilidad institucional» (*Observatorio de la Islamofobia en los Medios*, 25 de mayo de 2017), disponible en: <http://www.observatorioislamofobia.org/2017/05/25/peligro-islamofobico-responsabilidad-institucional/>.

Avalon Project, «Judgement: Rosenberg», disponible en: [www.avalon.law.yale.edu/imt/judrosen.asp](http://www.avalon.law.yale.edu/imt/judrosen.asp).

— «Judgement: Seyss-Inquart», disponible en: [www.avalon.law.yale.edu/imt/judseyss.asp](http://www.avalon.law.yale.edu/imt/judseyss.asp)

— «Nuremberg trial proceedings, vol. II, pages 29-94: First Day, Tuesday, 20 November 1945, Morning Session», disponible en: [www.avalon.law.yale.edu/imt/11-20-45.asp](http://www.avalon.law.yale.edu/imt/11-20-45.asp).

— «Nuremberg trial proceedings vol. 22: 217 Day, Monday, 30 September 1946», disponible en: [www.avalon.law.yale.edu/imt/09-30-46.asp](http://www.avalon.law.yale.edu/imt/09-30-46.asp). BBC History, «The war in Afghanistan», disponible en: [www.bbc.co.uk/history/the\\_war\\_in\\_afghanistan](http://www.bbc.co.uk/history/the_war_in_afghanistan).

Black Lives Matter, «About», disponible en: [www.blacklivesmatter.com/about/](http://www.blacklivesmatter.com/about/).

CARRIÓN OTERO, M. «Acabar con la islamofobia: una lucha que nos concierne a todos» (*Observatorio de la Islamofobia en los Medios*, 3 de mayo de 2018), disponible en:

[www.observatorioislamofobia.org/2018/05/03/acabar-la-islamofobia-una-lucha-nos-concierne-todos/](http://www.observatorioislamofobia.org/2018/05/03/acabar-la-islamofobia-una-lucha-nos-concierne-todos/).

CURRY, T. Encyclopædia Britannica online, artículo sobre *Critical Race Theory*, disponible en: [www.britannica.com/topic/critical-race-theory](http://www.britannica.com/topic/critical-race-theory).

DE FINA, M. «Las cuatro oleadas terroristas (Parte I)» y «Las cuatro oleadas terroristas (Parte II)» *GLOB, Noticias y Análisis del Terrorismo Global* (18 de junio de 2015), disponible en: [www.mariodefina.com/glob/2015/6/18/las-cuatro-oleadas-terroristas-parte-i-](http://www.mariodefina.com/glob/2015/6/18/las-cuatro-oleadas-terroristas-parte-i-) y [www.mariodefina.com/glob/cuatro-oleadas-terroristas-parte-2](http://www.mariodefina.com/glob/cuatro-oleadas-terroristas-parte-2).

EARP, J. y JHALLY, S. (Directores) *Reel bad Arabs: how Hollywood vilifies a people* (Media Education Foundation: Estados Unidos, 2006).

ELÉXPURU, I. «La islamofobia en España y Europa y los medios de información» (Conferencia impartida en el seminario: *Procesos migratorios y minorías: el periodismo ante los nuevos retos*, Sevilla, 15 de febrero de 2017), disponible en: [www.twistislamophobia.org/2017/02/24/la-islamofobia-espana-europa-los-medios-informacion/](http://www.twistislamophobia.org/2017/02/24/la-islamofobia-espana-europa-los-medios-informacion/).

Enciclopedia jurídica online: definición de *Cláusula belga de atentado*, disponible en: [www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/cl%C3%A1usula-belga-del-atentado/cl%C3%A1usula-belga-del-atentado.htm](http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/cl%C3%A1usula-belga-del-atentado/cl%C3%A1usula-belga-del-atentado.htm).

Encyclopædia Britannica online, artículo sobre *Pan Am Flight 103 disaster*, disponible en: [www.britannica.com/event/Pan-Am-flight-103](http://www.britannica.com/event/Pan-Am-flight-103).

Estados Unidos de América, *Congressional record containing the proceedings and debates of the first session of the 64<sup>th</sup> Congress* (Vol. LIII, Washington Government Printing Office: Washington DC, 1916).

HELLMAN MORENO, J. «Jurisdicción universal sobre crímenes internacionales. Su aplicación en España» (Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 2011).

History Chanel, «9/11», disponible en: [www.history.com/topics/9-11-attacks](http://www.history.com/topics/9-11-attacks).

KENDALL, F. E. «Understanding white privilege» (2002), disponible en: [www.cpt.org/files/Undoing%20Racism%20-%20Understanding%20White%20Privilege%20-%20Kendall.pdf](http://www.cpt.org/files/Undoing%20Racism%20-%20Understanding%20White%20Privilege%20-%20Kendall.pdf).

LASTRA ECHARANDIO, V. «El marco jurídico internacional del uso de drones de combate en la lucha contra el terrorismo yihadista. El dilemma de los *targeted killings*» (Tesis de Máster, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2016).

MACHUCA PRIETO, F. «¿Qué es el poscolonialismo? (I)» (*Líneas de fuga*, 25 de febrero de 2014), disponible en:

[www.lineasdefugablog.wordpress.com/2014/02/25/que-es-el-poscolonialismo-i/](http://www.lineasdefugablog.wordpress.com/2014/02/25/que-es-el-poscolonialismo-i/).

MARTÍN ÁLVAREZ, A. y REY TRISTÁN, E. «La oleada revolucionaria latinoamericana contemporánea, 1959-1996. Definición, caracterización y algunas claves para su análisis» (2012) 9 *Revista Electrónica de la Asociación Española de Americanistas*, disponible en: [www.revistas.um.es/navegamerica](http://www.revistas.um.es/navegamerica).

MOYANO PACHECO, M. «Factores psicosociales contribuyentes a la radicalización islamista de jóvenes en España. Construcción de un instrumento de evaluación» (Tesis Doctoral, Universidad de Granada, 2010).

REYES, G. E. «Principales teorías sobre el desarrollo económico y social» (2001) *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, disponible en: [www.redalyc.org/html/181/18100408/](http://www.redalyc.org/html/181/18100408/).

UCLA School of Public Affairs, «What is Critical Race Theory?», disponible en: [www.spacrs.wordpress.com/what-is-critical-race-theory/](http://www.spacrs.wordpress.com/what-is-critical-race-theory/).