

PREVENCIÓN Y SANCIÓN DEL TERRORISMO

Por: Dr. Jesús Ollarves Irazábal²

Desde el punto de vista dogmático y conceptual no existe una concepción universalmente compartida en cuanto a la definición de terrorismo, a pesar de los esfuerzos por adecuar los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales a la necesidad de sancionar los inmensos daños generados por las organizaciones criminales que utilizan el terror como arma. El debate es de vieja data, pero ha tomado gran impulso después del derribamiento de las torres del World Trade Center de Nueva York, el 11 de septiembre de 2001.

En todo caso, tal necesidad no podría ser óbice para que, desde el Estado, se cometan arbitrariedades derivadas de una interpretación y aplicación ligeras (por decir lo menos) de las normas vigentes. Así pues, sin desconocer que el tiempo apremia, pues las referidas organizaciones no cesan en sus radicales modos de combate, surge como justa exigencia que cualquier ejecutoria oficial en contra del terrorismo sea compatible con los estándares internacionales de represión del delito y de protección de los derechos humanos.

Dos ejemplos, uno hipotético y otro real, para avanzar en la reflexión: 1) ¿Puede considerarse terrorismo que un grupo de estudiantes coloquen un supuesto artefacto explosivo en una iglesia del centro de Caracas y amenacen con detonarlo si no se incluye en la agenda legislativa una reforma a la Ley de Universidades? Supongamos, que, en definitiva, el artefacto explosivo no era tal, sino una caja vacía. 2) ¿Puede justificarse la guerra sucia contra Sendero Luminoso que se desarrolló en Perú durante el gobierno del ex presidente Alberto Fujimori? Allí está la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado peruano, por la “equivocación” cometida por el grupo paramilitar Colina en la localidad Barrios Altos.

Al estudiar el tema del terrorismo, constatamos que en diversos foros y en múltiples oportunidades se ha sugerido que el derecho que regula la prevención y castigo de los actos de naturaleza terrorista tiene el carácter de *ius cogens*.



El *ius cogens*

Es una categoría jurídica imperativa conformada por algunos principios fundamentales que pertenecen a la comunidad internacional derivan del consenso general de los Estados y no admiten excepción ni acuerdo en contrario, por ejemplo el Derecho a la paz y la seguridad internacionales proclamado en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, como propósito fundamental del sistema de Naciones Unidas.



PREVENCIÓN...

En la doctrina son escasos los antecedentes que asocian el derecho que previene y castiga el terrorismo con el *ius cogens*. En este sentido, Eduardo Jiménez de Aréchaga, señala que los principios éticos y humanitarios que están en la base del edificio jurídico construido para la prevención y represión de los actos y actividades de terrorismo internacional, no sólo han dado lugar a la formación de normas generales, sino que pueden considerarse como normas de *ius cogens* internacionales,⁴ y en la jurisprudencia no hay ninguna referencia, incluso, ni siquiera existe una visión uniforme en relación a la definición de terrorismo, la cual en opinión de la Asamblea General, la lucha contra el terrorismo podría ser más eficaz si se llegara a una definición del terrorismo internacional sobre la que hubiera acuerdo general.⁵

Ahora bien, podríamos imaginar que algunos actos de naturaleza terroristas sean considerados como un delito contra la humanidad y en consecuencia, violen normas imperativas de Derecho Internacional general o de *ius cogens*. En este sentido, se ha pronunciado el profesor Ian Brownlie al sostener que los delitos más atroces conocidos por la humanidad dan origen, también, a violaciones de las normas *ius cogens*. Tales normas son los principios imperativos a los cuales ninguna derogación les está permitida y que operaran para invalidar cualquier intento de un Estado de crear un tratado, una ley o un acuerdo que sea inconsecuente con tales principios. Incuestionablemente, el genocidio y los crímenes contra la humanidad forman parte de ese cuerpo de principios.⁶ En el caso del terrorismo,⁷ tendríamos que realizar un análisis concreto de cada caso, por cuanto, no todo acto terrorista puede ser calificado como un delito de lesa humanidad, además, cada Estado percibe el terrorismo internacional en función de su experiencia histórica, de los valores básicos asumidos y de las prioridades en las relaciones con otros Estados.⁸

Siguiendo a M. Cherif Bassiouni, el *ius cogens* se refiere al estatuto legal que alcanzan ciertos crímenes internacionales, y la obligación *erga omnes*, oponible a todos los estados que conforman la comunidad internacional, se deriva de los efectos legales que tiene la caracterización de determinado crimen como sujeto al *ius cogens*. Este autor manifiesta, que existe suficiente fundamentación legal para llegar a la conclusión de que todos estos crímenes (incluidos la tortura, el genocidio y otros crímenes contra la humanidad) forman parte del *ius cogens*, aunque en nuestra opinión no existe un dictamen autorizado que nos permita afirmar que el Derecho que previene y castiga actos de terrorismo tenga expresamente tal carácter.⁹ En este sentido, los actos de naturaleza terrorista que podrían estar sujetos al Derecho imperativo o normas de *ius cogens*, son aquellos que se encuentran representados por ataques generalizados y sistemáticos.¹⁰

Sin embargo, la violación de obligaciones relativas a la prevención y represión de los actos y actividades terroristas pueden no comportar la gravedad suficiente para construir una agresión y, a un mismo tiempo, comportar una gravedad tal que resulte en un crimen internacional.¹¹

Un ejemplo emblemático de actos de naturaleza terrorista que podría violar una norma de *ius cogens*, serían los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, cuando fueron secuestrados cuatro aviones comerciales con pasajeros, y estrellados posteriormente contra las Torres Gemelas del World Trade Center de Nueva York, y el Pentágono en Washington, que dejaron como resultado miles de muertos y heridos. En nuestra opinión, tales hechos son considerados actos de naturaleza terrorista, toda vez que dichos ataques generalizados, fueron planificados y ejecutados por una organización terrorista, que involucró a cierto número de personas y se extendió sobre un amplio espectro territorial.

Frente a estos escenarios la Organización de las Naciones Unidas ha asumido una posición enérgica en la lucha contra el terrorismo internacional, reflejando de esta forma la determinación de la comunidad internacional de Estados en su conjunto, la necesidad de eliminar, prevenir y sancionar actos de naturaleza terrorista, con este fin se han adoptado una amplia gama de medidas y acuerdos legales internacionales, que permiten a la comunidad internacional tomar acciones para suprimir el terrorismo y poner a los responsables ante la justicia.¹² Sin embargo, el valor jurídico de estas medidas, las cuales se encuentran contenidas en diversas resoluciones emanadas de dicha organización, no ostentan el carácter de *ius cogens* por sí solas, aunque constituyen una prueba indudable de la opinión mundial, no todas las resoluciones son fuente directa del Derecho Internacional.

Tales resoluciones emanadas de la Asamblea General de las Naciones Unidas, tienen un valor importante e indiscutible, ya que pueden reconocer el Derecho consuetudinario como normas existentes, pueden reconocer a dichas normas como Derecho en *status nascendi*, *en gestación*, o pueden servir como el punto de partida para que posteriormente y ajustándose a ellas la práctica de los Estados las transformen en Derecho convencional o consuetudinario.

El Consejo de Seguridad como órgano principal encargado de las cuestiones relativas a la paz y seguridad internacionales, se ha pronunciado en la lucha contra del terrorismo a través de diversas resoluciones sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo.¹³

PREVENCIÓN...



Las medidas contenidas en las diversas resoluciones emanadas de los órganos especializados de la Organización de las Naciones Unidas, podrían constituirse en fundamentales e imprescindibles, es decir, necesarias para salvaguardar la existencia de la comunidad internacional, en la medida que ostenten la aceptación y el reconocimiento como normas imperativas por parte de la comunidad internacional de Estados en su conjunto, lo que podría involucrar la representación de una conciencia de juridicidad absoluta e imperativa, en el sentido de que no admitan acuerdo en contrario. Y este elemento es lo que le podría conferir la convicción de Derecho imperativo. El consenso de los Estados se ha manifestado en relación al Derecho que previene y castiga actos de naturaleza terrorista, al ratificar diversos instrumentos internacionales.¹⁴

No sería aventurado pensar que tales normas podrían alcanzar el rango de *ius cogens*, pues, la adopción de instrumentos de carácter universal se configura como el cimiento de la validez del ordenamiento jurídico internacional, y las normas imperativas que se derivan de la voluntad general de los Estados, poseen un carácter universal en la comunidad internacional y esta característica del ordenamiento jurídico internacional viene referida al alcance o ámbito de aplicación de sus normas, evidentemente, en el devenir del Derecho Internacional los propios Estados, la doctrina y la jurisprudencia deberán pronunciarse, ya que los actos de naturaleza terrorista pueden poner en peligro la propia supervivencia de la comunidad internacional.

Al margen de las convenciones suscritas relacionadas con el terrorismo, la Asamblea General adoptó en 1994 la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional, y en 1996 adoptó una Declaración complementaria del mismo nombre, condenando todos los actos, métodos y prácticas terroristas, por considerarlos criminales e injustificables, en cualquier lugar y por cualquier persona, instando a los Estados a tomar medidas a nivel internacional y nacional para eliminar el terrorismo.

En tales declaraciones se proclaman por unanimidad Derechos y deberes de los Estados que materializa la aspiración de los hombres, de los pueblos y de los Estados, hacia la lucha para eliminar el terrorismo, los cuales se han continuado reiterando en posteriores resoluciones, lo que podría confirmar en un momento dado su naturaleza de Derecho consuetudinario y de *ius cogens*.





Citas...

¹ Sobre el tema del *Ius Cogens* puede consultarse la obra del autor del presente artículo titulada: *"El Ius Cogens en el Derecho Internacional Contemporáneo"*. Editorial Arte C.A, Caracas, 2005.

² Doctor en Derecho U.C.V, Especialista en Derecho y Políticas Internacionales, Especialista en Derecho Internacional Económico y de la Integración, Profesor de pregrado y postgrado U.C.V., Miembro del Comité Académico del Postgrado en Derechos Humanos U.C.V. Profesor de pregrado y postgrado U.C.A.B. Juez Superior Penal del Circuito Judicial del Área Metropolitana de Caracas.

³ Es conveniente resaltar que en el Derecho Internacional contemporáneo no existe una noción autónoma de terrorismo. Cfr: *Ídem*, pág. 47 y ss.

⁴ *Ídem*, pág. 137.

⁵ Desde el punto de vista conceptual no existe una concepción universalmente compartida en cuanto a una definición de terrorismo. En por ello, que el primer ministro griego, Andreas Papandreu, en el año 1986, propuso la posibilidad de convocar, con los auspicios de las Naciones Unidas, una conferencia internacional para tratar el terrorismo internacional, en particular para llegar a una definición del terrorismo internacional sobre la que hubiera acuerdo general. Cfr: Documentos oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo segundo período de sesiones. Sesiones plenarias. A/42/PV, 44. Véase de igual forma, las Resoluciones 42/159/44/29 y 46/51 del año 1991.

⁶ Cfr: Brownlie, Ian. *Principles of public International Law*. 4ta. edición, 1990, págs. 512-513.

⁷ Es importante destacar, que desde el punto de vista conceptual Joaquín Alcalde Fernández señala, que el concepto normativo de terrorismo internacional engloba, todo acto o actividad terrorista que, por una u otra circunstancia, trasciende las fronteras de un Estado y en consecuencia, tanto los actos y actividades terroristas dirigidos contra el orden internacional, cuanto los aspectos internacionales (o transnacionales) de los actos y actividades terroristas cuyos orígenes y propósitos (mediatos o inmediatos) se encuentran en el orden interno de un Estado. Cfr: Alcalde Fernández, Joaquín. *Las actividades terroristas ante el Derecho Internacional contemporáneo*. Editorial Tecnos S.A., Madrid, 2000, pág. 53.

⁸ Cfr: Mani, V.S. *International Terrorism-Is a Definition possible?* The Indian Journal of International Law. 18, 1978, pág. 209.

⁹ Los crímenes contra la humanidad fueron definidos por la Comisión de Derecho Internacional, la cual ha aseverado que: "(...) El hecho internacionalmente ilícito resultante de una violación por un Estado de una obligación internacional tan esencial para la salvaguardia de intereses fundamentales de la comunidad internacional, que su violación esté reconocida como crimen por esa comunidad en su conjunto, constituye un crimen internacional". Cfr: Bassiouni, M. Cherif. *International Crimes: Ius cogens and obligatio Erga Omnes*. Law & Contemp. Prob., 25, 1996.

¹⁰ Joaquín Alcalde Fernández señala que: "la violación de las obligaciones relativas a la prevención y represión de actos y actividades terroristas puede no comportar la gravedad suficiente para constituir una agresión y, a un mismo tiempo, comportar una gravedad tal que resulte en un crimen internacional". Cfr: Alcalde Fernández, Joaquín. *Las actividades terroristas ante el Derecho Internacional contemporáneo*. Editorial Tecnos S.A., Madrid, 2000, pág. 343 y ss.

¹¹ *Ídem*.

¹² Entre las medidas para eliminar el terrorismo internacional más importantes emanadas de la Organización de las Naciones Unidas contra el terrorismo internacional, tenemos las siguientes Resoluciones adoptadas por la Asamblea General: 49/60, 50/53, 51/210, 52/165, 53/108, 54/110 y 55/158. Se destaca que la Asamblea General un día posterior al ataque del 11 de septiembre de 2001, condenó enérgicamente a través de la resolución 56/1 los actos de terrorismo y pidió urgentemente cooperación internacional para prevenir y erradicar los actos de terrorismo.

¹³ Por ejemplo: el 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1373 (2001), sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo. Inmediatamente después del ataque del 11 de septiembre de 2001, en Nueva York y Washington, D.C., a través de la resolución 1368 (2001), el Consejo de Seguridad condenó inequívocamente en los términos más enérgicos, los horribles ataques terroristas en contra de Estados Unidos de América, e instó a todos los Estados a que colaboren con urgencia, para someter bajo justicia a los autores. De igual forma, mediante resolución 1333 (2000), se exige a las autoridades de los talibanes que procedan rápidamente a la clausura de todos los campamentos en que se entrene terroristas. De igual forma a través de la resolución 1269 (1999), se condenan inequívocamente todos los actos, métodos y prácticas terroristas por considerarlos criminales e injustificables y llama a los Estados para que apliquen plenamente las convenciones internacionales contra el terrorismo en las que son partes. Así mismo, mediante resolución 1267 (1999), se exige que los talibanes entreguen sin más demora a Osama Bin Laden a las autoridades competentes para ser enjuiciado.

¹⁴ Cfr: Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, hecho en Tokio el 14 de septiembre de 1963. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, adoptada en La Haya el 16 de diciembre de 1970. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, adoptado en Montreal el 23 de septiembre de 1971. Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, adoptado en Montreal el 24 de febrero de 1988. Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, adoptada en Nueva York, el 14 de diciembre de 1973. Convención Internacional contra la toma de rehenes, aprobada por la Asamblea General en Nueva York, el 18 de diciembre de 1979. Convenio sobre la protección física de los materiales nucleares, aprobada por la Asamblea General en Nueva York y Viena el 3 de marzo de 1980. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, adoptado en Roma el 10 de marzo de 1988. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, firmado en Roma el 10 de marzo de 1988. Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, firmado en Montreal el 1 de marzo de 1991. Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, adoptado en Nueva York el 15 de diciembre de 1997. Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, adoptado en Nueva York el 9 de diciembre de 1999. Actualmente el Comité Jurídico de la Asamblea General está elaborando una convención sobre la supresión de los actos terroristas nucleares y una convención global sobre la eliminación del terrorismo.

