

Índice General del Trabajo de Investigación

	Página
I) Introducción	3
II) Primera Parte: Consideraciones Teórico-Jurídicas	12
a) Regímenes Internacionales y Fuentes del Derecho Internacional Público	12
b) Caracterizando al Terrorismo Internacional como fenómeno político. Concepto Normativo. Proceso de Precisión. De avances y utopías.	19
III) Segunda Parte: Desarrollo Descriptivo	24
a) Medidas Jurídicas previas a los sucesos del 11-S.	25
- De Entre Guerras a Ginebra.	26
- La <i>solución</i> de los tratados de alcance parcial.	27
- El rol de la Asamblea General de Naciones Unidas y breve mención al accionar del Consejo de Seguridad en el caso afgano.	30
b) Medidas jurídicas post 11-S tomadas bajo los auspicios de Naciones Unidas: Implicancias en la temática del Uso de la Fuerza, en el derecho penal internacional, y en el derecho internacional de los derechos humanos.	35
1) Terrorismo Internacional y Uso de la Fuerza: ¿Actos terroristas como causales de aplicación del Derecho Inmanente a la Legítima Defensa?	35
- Legítima Defensa como Instituto del Derecho Internacional: orígenes, definición y caracteres	36
- Alcance Causal. Doctrinas Contrapuestas	38
- El caso de la campaña militar en Afganistán (2002)	41

2) Terrorismo Internacional y Derecho Penal Internacional	44
- Apuntes sobre Responsabilidad Penal Individual.	44
- La Corte Penal Internacional como herramienta.	46
- Medidas regionales complementarias: el caso europeo.	50
3) Terrorismo y Derechos Humanos	54
- La Condición de Refugiado bajo la Resolución 1373.	54
- Mención al Derecho a la autodeterminación de los pueblos.	57
- Mención a las garantías judiciales en los procesos penales.	59
c) Breve descripción complementaria de las medidas internas tomadas post 11-S por los Estados Unidos, Francia y la Argentina	62
1) La lucha antiterrorista en Estados Unidos	62
2) La lucha antiterrorista en Francia	64
3) La lucha antiterrorista en Argentina	68
IV) Conclusiones	71
V) Fuentes Bibliográficas	78

Terrorismo y Derecho Internacional Público

Medidas para la Eliminación del Terrorismo Internacional

Análisis normativo del Accionar de las Naciones Unidas post 11-S

Introducción

Consideraciones Políticas

La caída de las Torres Gemelas el 11 de Septiembre del 2001 abrió las puertas a innumerables debates acerca del impacto que aquel hecho tendría en el devenir de la historia de los Estados Unidos y de la Comunidad Internacional en su conjunto. Desde el ámbito académico muchos creyeron ver en los atentados una suerte de Pearl Harbor del siglo XXI, potenciado sin dudas por el hecho de haber acaecido en el corazón geográfico y político de unos Estados Unidos que *estrenaban* una presidencia republicana luego de dos exitosos períodos demócratas. Por otra parte, otros centraron su análisis en las consecuencias que el 11-S tendría en las características y tendencias principales del sistema internacional post Guerra Fría. ¿Se iniciaba un nuevo período *post post* Guerra Fría o simplemente se comenzaban a vislumbrar las verdaderas características que tendría el sistema luego de un corto *impasse* de estabilidad y cooperación emergido con la caída del Muro de Berlín?.

Muchos interrogantes que aún hoy en día, casi cuatro años más tarde, encuentran más dudas que certezas. Ni el sentimiento de inseguridad creado por el 11-S en el sentir de la sociedad norteamericana parece haberla impulsado a vivir una nueva etapa que reviva sentimientos aislacionistas propios de otros períodos de su historia, ni el Sistema Internacional en su conjunto presenta rasgos de cooperación y conflicto diametralmente diferentes a aquellos que se venían gestando desde hace década atrás.

Sin embargo, la desaparición del World Trade Center sí ha tenido un importante impacto principalmente en dos áreas de cuestiones que en centrales aspectos se encuentran interrelacionadas. En primer lugar, la misma política exterior de la Administración Bush cobró tintes diferentes a los que previamente al 11-S comenzaba a esbozar. Con

antecedentes tales como el retiro del apoyo al establecimiento de la Corte Penal Internacional, la no ratificación del tratado C.T.B.T. sobre pruebas nucleares y el no al Protocolo de Kyoto para la reducción de la emisión de gases tóxicos en la atmósfera, ya se podía dilucidar un mayor desinterés en la formación de nuevas normativas internacionales, pero sin dudas el 11-S potenció esta característica a la vez que generó otras de vital importancia en nuestro análisis. En relación con ello, a partir de esa fecha los Estados Unidos se embarcaron en una indefinida “Guerra contra el Terrorismo Internacional”¹, identificando a este flagelo como el nuevo y principal enemigo de las naciones amantes de la libertad², y planteando una verdadera división maniquea del orbe entre aquellos Estados que los apoyaban en su campaña y entre aquellos que al no hacerlo estaban *del lado* de los terroristas³.

Estas nuevas tendencias en la política exterior norteamericana fueron delineadas en su Estrategia de Seguridad Nacional del 2002, más conocida también como *Doctrina Bush*. La estrategia se basa en la percepción de que las nuevas prácticas del terrorismo internacional han marcado un cambio sin precedentes en la arena de la política internacional. El enemigo ya no es un Estado, o un grupo de ellos, como lo era en la Guerra Fría, sino una “red radical de individuos terroristas con gobiernos que los protegen”⁴. En consecuencia, las prácticas políticas y legales de aquel tiempo se transforman en letra muerta ante la nueva amenaza. Acciones unilaterales, guerras preventivas, mayor gasto en defensa, preeminencia de las capacidades militares y una agenda preestablecida con la seguridad nacional a la cabeza son algunas de las estrategias que la Administración Bush se planteó con el objetivo de prevenir nuevos conflictos.

En términos del documento de Seguridad Nacional: “Dadas las metas del terrorismo, los Estados Unidos ya no pueden solo confiar en una postura reactiva como lo hacía en el pasado. La inhabilidad para disuadir a un potencial atacante, la inmediatez de las amenazas presentes y la magnitud del potencial dañino que pueden causar las armas de

¹ Según palabras de George W. Bush en su Discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas el 12 de Septiembre de 2002. Ver en www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html

² Según palabras de George W. Bush en su discurso a la Nación del día 20 de Septiembre del 2001. Ver en The Washington Post del 20 de Septiembre de 2001. www.washingtonpost.com/wp-rv/nation/specials/attacked/bushaddress_092001.html.

³ Según palabras de George W. Bush en su discurso en West Point el 1 de Junio del 2002. Ver en usinfo.state.gov.

⁴ Según palabras de George W. Bush en su Discurso del 20 de Septiembre del 2001. Op. Cit.

nuestros adversarios no nos permiten aquella opción. No podemos dejar a nuestros enemigos atacar primero.... Los conceptos tradicionales de disuasión no funcionarán en contra de un enemigo terrorista.... Debemos adaptarnos al concepto de inminente amenaza. El terrorismo no busca atacar usando medios convencionales... Cuanto mayor la amenaza, mayor es el riesgo de la inacción, en consecuencia, para prevenir y contrarrestar tamaños actos hostiles por parte de sus adversarios, Estados Unidos actuará preventivamente si es necesario”⁵; “Estados Unidos no dudarán en actuar solos, si es necesario, para ejercer su derecho de autodefensa, actuando preventivamente en contra de los terroristas para evitar que hagan daño a nuestra gente y a nuestro país”⁶.

En segundo lugar, los sucesos del 11-S, sumados a la recién mencionada respuesta a ellos por parte de la Administración Bush, se constituyeron en un punto de inflexión para el propio régimen de medidas para la eliminación del terrorismo internacional. A pesar de que las actividades terroristas recién en estos últimos años se han convertido en un central tema de análisis y debate tanto a nivel político como académico, las mismas no son prácticas en esencia nuevas. Es válido recordar al respecto que un hecho tan significativo y determinante para el devenir del siglo XX como lo fue la Primera Guerra Mundial tuvo su origen en un atentado terrorista en la ciudad de Sarajevo en 1914.

A partir de este histórico acontecimiento la Comunidad Internacional comenzó a debatir y esbozar una pléyade de enfoques que buscaban comprender al fenómeno terrorista para luego determinar cuáles eran los mejores cursos de acción a seguir para combatirlo. Se fueron delineando así, ya desde el período de entreguerras, reglas y pautas de procedimiento bajo el principio general de que el terrorismo internacional constituye una amenaza a la paz y la norma basal que estipula que esta prohibido por ende implicarse en actos o actividades de esa índole⁷. Podemos decir de esta forma que, tomando como punto de partida de estas medidas la sanción de la Convención para la prevención y represión del terrorismo en 1937, la cual estipula por primera vez en la normativa internacional la obligación de todo Estado de no favorecer actividades terroristas, estamos en presencia de un verdadero régimen internacional universal de eliminación del terrorismo internacional.

⁵ Estrategia de Seguridad Nacional. www.whitehouse.gov.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Según estipulado en la Resolución 2625 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Para texto completo ver www.un.org.

Entendiendo a este como un conjunto de principios, reglas, normas y pautas de procedimiento en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores⁸, es decir, de los Estados, “(...)en donde los cambios en las reglas y los procedimientos son cambios al interior de un régimen, mientras que los cambios en los principios y en las normas representan el cambio de todo un régimen”⁹.

Consideraciones Jurídicas

La finalización de la Segunda Guerra Mundial marcó el comienzo de una nueva etapa en el mencionado *corpus iuris* de medidas para la eliminación del terrorismo internacional. De avances aislados y con escaso consenso pasamos a un período que, casi coincidente con los tiempos de inicio y fin de la Guerra Fría¹⁰, se caracteriza por tipificaciones jurídicas más precisas y una fuerte presencia de las Naciones Unidas en el proceso de codificación del delito de terrorismo y en la búsqueda de consenso para la aprobación y entrada en vigor de los instrumentos jurídicos relacionados con el fenómeno.

Por otra parte, otro carácter trascendente del régimen en cuestión en tiempos de la Guerra Fría ha sido la elaboración de tratados parciales para la sanción de los actos terroristas. Parciales en el sentido de que solo tipifican como delito ciertos actos o prácticas que pueden ser solo algunas de las manifestaciones en las que el terrorismo internacional se materializa. Tal es el caso de la toma de rehenes, el apoderamiento ilícito de aeronaves, los ilícitos cometidos en aeropuertos y los atentados cometidos con bombas entre otros. En total son 12 Convenciones de igual estilo y enfoque del accionar terrorista, estando las últimas dos, la Convención para la represión de los atentados cometidos con Bombas y la Convención para la represión de la financiación del terrorismo, concluidas y abiertas a la firma a finales de la década del '90.

⁸ Definición extraída de Krasner, S. “Conflicto Estructural: el Tercer Mundo contra el Liberalismo”. GEL. 1989. Pág. 14.

⁹ Legault, A. Y otros. “La théorie des régimes et son utilité pour l'étude de la sécurité collective”. Les leçons du conflit Yougoslave. Centre Québécois de Relations Internationales. 1994. Université Laval (Ed). Québec. Canadá. Pág. 29.

¹⁰ Tomándose al respecto como parámetro de comienzo el fin de la Segunda Guerra Mundial y de finalización la caída del Muro de Berlín en 1989. Al respecto ver Hobsbawm, E. “Historia del Siglo XX”. Editorial Crítica. España. 1995.

Todas surgen de la necesidad de tipificar y sancionar las acciones terroristas con la dificultad estructural, la cual aún hoy perdura, de la no existencia de un consenso internacional sobre una definición concreta y normativa sobre que se entiende por terrorismo internacional. Diversos autores han sostenido la necesidad de establecer una definición general y comprensiva del “terrorismo”¹¹, concepto que aún no existe y que no se vislumbra posible alcanzar en las actuales negociaciones que tienen lugar en el seno de Naciones Unidas sobre la conveniencia o no de un tratado general contra el Terrorismo con eje en una definición de tales características.

No obstante, y como se ha destacado *ut supra*, el enfoque seguido hasta ahora por la comunidad internacional no ha sido el de establecer una definición genérica, sino el de establecer, mediante el *corpus* normativo al que ya se ha hecho referencia, la obligación de tipificar penalmente determinadas conductas previstas en los diversos convenios internacionales. Por ello, en la práctica internacional, se prefiere evitar el término “terrorismo”, y utilizar en cambio “actos de terrorismo”, reenviando su caracterización a las descripciones típicas realizadas por los instrumentos internacionales aplicables.

Es válido también destacar que en este período las Naciones Unidas también intervinieron en la cuestión. Ello se ha producido mediante la adopción de varias resoluciones de la Asamblea General en las cuales se hacía mención a distintas obligaciones que los Estados debían atender, siendo ilustrativas al respecto la Declaración de 1994 y su suplemento de 1996. Ya desde 1972 el tópico “Medidas para la eliminación del Terrorismo Internacional” es tema de agenda ineludible dentro del mencionado órgano deliberativo de la Organización Internacional.

Se llega de esta forma, con el expuesto estado de evolución de las medidas para combatir al terrorismo, a Septiembre de 2001, a los sucesos del día 11. A partir de allí el fenómeno del terrorismo internacional cobraría una nueva importancia en términos políticos y académicos, principalmente por el poderío que el Terrorismo evidenció estar en condiciones de desplegar. Comienza así una nueva etapa en la concepción del fenómeno por parte de la Comunidad Internacional. La lectura del mismo como una poderosa

¹¹ Al respecto, se ha expresado que “La misma legitimidad y eficacia del Derecho Internacional en la lucha contra el terrorismo internacional ha de basarse necesariamente en un concepto normativo de terrorismo internacional aceptado generalmente”. Ver Alcaide Fernández, J. “Las Actividades Terroristas ante el Derecho Internacional Contemporáneo”. Ed. Tecnos. Madrid. 2000. Pág. 43.

*amenaza sin rostro*¹² y como proveniente no solo de Estados sino también de grupos u *organizaciones privadas*¹³ hace que los cursos de acción para su combate también sean replanteados y rediseñados. Claro ejemplo de ello es la Doctrina de Seguridad Nacional norteamericana antes mencionada, la cual en mucho influirá en los cambios que tendrán lugar en el *corpus iuris* internacional relacionado.

Los sucesos del 11-S deben ser considerados por ende como un punto de inflexión en el régimen jurídico destinado al combate del terrorismo internacional. De un replanteo de sus caracteres e importancia como amenaza a la Seguridad Internacional se da pie a una redefinición de las estrategias para hacerle frente. A nivel universal, las Naciones Unidas respondieron de inmediato con una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad, con epicentro en la Resolución 1373 (2001), en donde se establecen nuevas obligaciones para los Estados y se crean innovadoras instancias de control y recolección de información al interior de la Organización, en particular, el Comité contra el Terrorismo (CCT), al cual los Estados deben presentar informes anuales sobre las medidas adoptadas para eliminar los actos de terrorismo. Por otra parte, y a nivel regional, tanto América como Europa, así como también Asia y los Estados miembros de la Conferencia Islámica, redefinieron sus cursos de acción y, con importantes diferencias de concepción, objetivos y grados de institucionalización y compromiso, adaptaron sus legislaciones nacionales e internacionales a la nueva coyuntura internacional emergida. Esta coyuntura está enmarcada por un aumento de la importancia de los temas de seguridad en la agenda internacional, donde el terrorismo es la principal amenaza al orden de las naciones¹⁴ y donde las capacidades militares son potenciadas cuanti y cualitativamente, relegando así al pasado a los estudios sobre los *Dividendos de la Paz*¹⁵ en los que tantas expectativas y esfuerzos se habían depositado.

¹² DallaNegra Pedraza, L. En www.geocities.com/luisdallanegra/index1.html.

¹³ En relación al concepto de *Privatización del Terrorismo*, por medio del cual se alude a aquellas organizaciones terroristas que han logrado alcance global sin esponsorio de ningún Estado, fijando así su agenda sin terceras influencias. Extraído de Bartolomé, Mariano. "El Terrorismo en la agenda de seguridad internacional del siglo XXI". Pág. 8. [www. Argentinaglobal.com.ar](http://www.Argentinaglobal.com.ar).

¹⁴ Válido es recalcar aquí que, siguiendo a Mehrotra, la Seguridad Internacional siempre define su agenda en función de las "amenazas a un orden (entendido como reglas de juego) existente. Ver Mehrotra, O.N. "International Security and Ethnic Crisis". *Strategic Review* XXIII:2. Mayo 1999. Pág. 325-337.

¹⁵ Para más información al respecto ver Klein, L. En "War and macroeconomic response". <http://www.ecaar.org/Newsletter/Oct02/Klein.htm>.

Vale además hacer mención, debido a su relevancia en la arena de la política internacional, y en relación con los enfoques regionales que se realizaron del terrorismo internacional, a la marcada discrepancia existente, principalmente evidenciada en tiempos del comienzo de la incursión armada en Irak, entre los Estados Unidos y Europa. Mientras la Administración Bush post 11-S optó por leer el accionar contra el terrorismo como una verdadera *Guerra*, priorizando capacidades militares y usos de la fuerza unilaterales y preventivos, Europa parece haber preferido el camino de la cooperación jurídica y la prudencia diplomática. La *Euroorden* de detención y entrega, la cual elimina el pesar burocrático del sistema de doble incriminación para los delitos de terrorismo es ejemplo ilustrativo al respecto. Tamaño ha sido al respecto el desencuentro entre la Administración Bush y varios Estados Europeos, principalmente Francia y Alemania, ambos motores de la Unión Europea, que ha llegado a describirse el proceso en curso como el paso de un contexto donde coexistían dos Europas en un mismo Occidente a otro donde parece emerger una sola Europa Unida y dos Occidentales bien diferenciados en cada margen del Atlántico¹⁶.

Se observa de esta forma como, con los mismos principios y normas de comienzos del siglo XX, las reglas y pautas de procedimiento del régimen en cuestión han sido rediseñadas. Un cambio al interior del mismo parece haber sobrevenido. Cambio que conduce a replanteos y nuevas relaciones entre las medidas para eliminar al terrorismo y otras áreas temáticas dentro del propio Derecho Internacional Público, como lo son el Derecho internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Penal Internacional, el Derecho Internacional Humanitario y hasta las mismas disposiciones internacionales relativas al uso de la fuerza, componentes axiales estas últimas de las normas imperativas o de *Ius Cogens* actualmente existentes.

Es la identificación de esta nueva problemática internacional el punto de partida del análisis del presente trabajo de investigación. Partiendo de la concepción de las medidas jurídicas para la eliminación del terrorismo internacional como un verdadero régimen internacional universal, conformado este por sus propios principios, normas, reglas y pautas

¹⁶Moisi D. "Reinventing the West". En *Foreign Affairs* Noviembre – Diciembre 2003. En www.foreignaffairs.org.

de procedimiento, se pretende realizar un *análisis jurídico descriptivo* de las *medidas que en la materia han sido tomadas bajo el marco de las Naciones Unidas post 11-S*.

De esta forma podremos observar como las medidas de carácter universal tomadas al respecto bajo el auspicio de Naciones Unidas y en ese contexto temporal, distan en significativos aspectos de las desarrolladas con anterioridad a ese entonces. Produciéndose así nuevas relaciones con otras áreas temáticas de competencia *ratione materiae* del Derecho Internacional Público, abriendo nuevos debates jurídicos y planteando nuevas hipótesis de estudio. *El derecho siempre sigue al hecho* y esta no ha sido la excepción: a partir de sucesos como los del 11-S inéditas medidas jurídicas han sido tomadas para que la normativa vigente se adapte, *o bien intente hacerlo*, al naciente devenir político-social. Nuevas reglas y procedimientos surgen entonces ante una disímil realidad y las mismas constituirán el objeto de estudio de nuestro análisis.

Teniendo como norte el planteado objetivo descriptivo de la investigación, se utilizará el *Método Interdisciplinar* propio del Derecho Internacional Contemporáneo, el cual permitirá situar la dimensión normativa, central en nuestro análisis, en paralelo con el contexto socio-histórico presente, permitiendo leer así a la normativa internacional desde un prisma más concreto y realista. Siguiendo a Diez de Velasco, “...la complejidad del medio internacional exige recurrir a otras disciplinas, tanto para apreciar mejor su normativa, como para proceder a construcciones técnicas más sofisticadas sobre la misma. Ya en 1926, H. Triepel afirmó que no cabía ceñir el derecho público a un análisis lógico formal, porque tamaña exclusividad metodológica empobrecería y esterilizaría el mundo jurídico; y reconoció la necesidad del recurso a otras ciencias, como la Sociología y la Historia entre otras, para complementar el análisis lógico formal de las instituciones de Derecho Internacional Público, evitando así el peligro de una rígida unilateralidad metodológica”¹⁷.

Consideraciones Metodológicas

¹⁷ Diez de Velasco, M. “Instituciones de Derecho Internacional Público”. Ed. Tecnos. Madrid. Pág. 91.

En cuanto a la estructura de la presente investigación la misma se compondrá de dos grandes partes. Una primera dedicada a la explicación de conceptos teóricos y jurídicos, y una segunda en la cual se desarrollarán y expondrán los principales aspectos e implicancias de las medidas para la eliminación del terrorismo internacional tomadas bajo el auspicio de las Naciones Unidas luego del 11 de Septiembre del 2001. Finalmente el trabajo contará con una breve conclusión.

En cuanto a la parte inicial, como se mencionó, estará dedicada al abordaje y explicación de aquellos conceptos teóricos y jurídicos que serán pilares fundamentales de nuestra explicación. Al respecto, el concepto de *regimen internacional* extraído de la Teoría de las Relaciones Internacionales, más específicamente de la Teoría de los Regímenes, y la interconexión empírica del mismo con los conceptos jurídicos de *costumbre internacional*, *tratado* y *principio general del derecho* ocuparán un lugar preponderante. Por otra parte, también se dedicará un espacio a plantear sucintamente el debate sobre que se entiende por terrorismo y por terrorismo internacional en términos generales. Debido a la imposibilidad de utilizar una definición normativa precisa al respecto, pero a su vez a la importancia que el concepto reviste en el presente trabajo, se introducirá al lector en algunas breves consideraciones sobre que se entiende habitualmente en términos políticos por dicho fenómeno.

El desarrollo del trabajo de investigación presente estará explicitado en su segunda parte.

En primer lugar, se realizará una compendida reseña de las medidas para la eliminación del terrorismo internacional, y del régimen que constituyeron, previo a los sucesos del 11-S. Se hará al respecto principal hincapié en los mencionados tratados de alcance parcial elaborados bajo Naciones Unidas, más precisamente en sus consideraciones a cerca de la responsabilidad penal individual de los implicados, los principios de aplicación de la ley penal estipulados y las distintas obligaciones que contraen por su intermedio los Estados Parte.

En segundo lugar, se describirán en profundidad las medidas tomadas bajo los auspicios de Naciones Unidas luego del 11-S categorizadas según su relación e impacto en tres centrales áreas de cuestiones del Derecho Internacional Público contemporáneo: Uso de la Fuerza, Derechos Humanos y Derecho Penal Internacional. Los instrumentos de

análisis en este caso serán los debates y resoluciones emanadas de los distintos órganos de las Naciones Unidas, principalmente del Consejo de Seguridad, dado su carácter de órgano competente para tomar medidas vinculantes para todos los Estados Parte. Por otro lado, el valor de las resoluciones de los restantes órganos estará dado por el peso político de las mismas y por su importancia en la gestación y prueba de costumbres jurídicas relacionadas con la temática bajo análisis.

En tercer lugar, la descripción de las medidas tomadas a nivel universal, será complementada con una somera mención a las medidas implementadas a nivel doméstico es decir, intra estadual. Se tomarán como ejemplos los casos norteamericano, francés y argentino. La elección de dichos Estados reside en que las diferencias en las medidas implementadas entre los mismos permitirían observar los distintos enfoques y lecturas existentes del terrorismo internacional y de los cursos de acción posibles para su eliminación según su propia praxis internacional al respecto.

En síntesis, el terrorismo internacional es un fenómeno de larga data en la historia de la comunidad internacional y que por ende presenta innumerables aristas de análisis. El presente trabajo solo se centrará en la descripción de las medidas tomadas para su eliminación a nivel universal luego de los sucesos del 11-S. El enfoque de análisis será jurídico-normativo y utilizará como método el interdisciplinar propio del Derecho Internacional Público.

I) Primera Parte:

Consideraciones Teórico-Jurídicas

a) Regímenes Internacionales y Fuentes del Derecho Internacional Público

Nuestra concepción de las medidas para la eliminación del terrorismo internacional se enmarca, como lo hemos mencionado, en el concepto de regimen internacional, extraído de la Teoría de los Regímenes propia de la disciplina de las Relaciones Internacionales. La elección de la misma reside en la posibilidad que brinda de abordar el fenómeno desde una perspectiva sistémica, ya que la teoría de los regímenes permite comprender y explicar la

organización y dinámica del sistema de gestión y de reglamentación colectiva de los conflictos, pues tiene en cuenta el comportamiento racional de los Estados, a la vez que sugiere la existencia de intereses mutuos que emanan de los Estados al coordinar sus políticas”¹⁸. En consecuencia de ello, se considera esencial explicitar brevemente el concepto teórico en cuestión y evidenciar su relación en la praxis con las diversas fuentes primarias del derecho internacional público.

Teniendo este objetivo presente, entendemos por régimen internacional *un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión en torno de los cuales convergen las expectativas de los actores*¹⁹, siempre considerando un área particular de cuestiones, en este caso, los cursos de acción jurídicos contra el terrorismo internacional. Procurando diferenciar sus componentes, podemos sostener que, mientras que los *principios* son aquellos propósitos que se espera que los miembros persigan, las *normas* contienen datos más claros acerca de las conductas a considerarse legítimas o ilegítimas, definiendo además obligaciones y responsabilidades de forma genérica. Por otra parte, y en un nivel de mayor especificidad encontramos a las *reglas* y los *procesos de toma de decisión*. En tanto los primeros indican con mayor detalle derechos y obligaciones y pueden ser alterados más fácilmente que las normas, los segundos revelan maneras de implementar principios y alterar dichas reglas²⁰.

La función principal de estos regímenes en un contexto internacional anárquico, entendido este como falta de una entidad política mundial con capacidad de coerción sobre las unidades estatales, es otorgar a dichas unidades parámetros de conducta en base a los cuales deberían orientar sus acciones. Son así “factores intermedios entre la estructura de poder de un sistema internacional y la negociación política y económica que se produce dentro del mismo”²¹.

Los regímenes reducen la incertidumbre sobre el potencial futuro accionar de las partes y elevan los costos de violar la normativa establecida, de convertirse en un verdadero *free rider*, ya que la reputación²² de los actores, su confiabilidad en futuras negociaciones,

¹⁸ Toose, R. “Regimes and international co-operation”. En Framework for International Co-operation. Ed. Groom. 1996. Pág. 201.

¹⁹ Krasner, S. “Conflicto Estructural...”. Op. Cit.

²⁰ En Keohene, R. “Después de la Hegemonía”. GEL. 1988. Pág. 81-82.

²¹ Keohene R. Y Nye J. “Poder e Interdependencia”. GEL. 1989. Pág. 37.

²² En Keohene, R “Después...”. Op. Cit. Pág. 125.

se encuentra en juego. Es decir, que los gobiernos puede que cumplan con las reglas porque si no lo hacen otros gobiernos observarán su conducta, la evaluarán negativamente, y tal vez tomen represalias. A veces estas serán específicas y autorizadas por las reglas del régimen, otras veces serán más difusas y generales²³. De esta forma, “los regímenes internacionales alteran la información disponible para los gobiernos y las oportunidades que se les ofrecen, los compromisos asumidos para apoyar esas instituciones sólo pueden romperse al precio de la reputación. Por lo tanto, los regímenes cambian los cálculos de ventajas estimados para los gobiernos”²⁴.

Habiendo ya explicado en términos generales que se entiende por un régimen internacional en cuanto a composición y función, es esencial dilucidar ahora la estrecha relación existente entre el concepto en cuestión y las fuentes del Derecho Internacional Público contemporáneo. Para ello pasamos primero a explicitar, según la normativa internacional vigente, cuáles son estas fuentes²⁵.

Teniendo en cuenta el Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (C.I.J.)²⁶, contenido en la Carta de las Naciones Unidas, más específicamente según su artículo 38, las fuentes primarias del Derecho Internacional serían tres: las Convenciones Internacionales (inciso 1 a), sean generales o particulares; la Costumbre Internacional (inciso 1b), como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; y los Principios Generales de Derecho (inciso 1c). Las mismas estarían complementadas por otras tres fuentes de segundo orden en nuestro análisis, de naturaleza auxiliar, como lo son las decisiones judiciales (jurisprudencia), la doctrina (inciso 1d), y equidad ²⁷(inciso 2). En adición, desde un punto de vista doctrinario también las resoluciones de organismos internacionales y los actos unilaterales de los Estados podrían ser considerados como fuentes secundarias²⁸.

²³ Op. Cit. Pág. 82.

²⁴ Op. Cit. Pág. 42.

²⁵ Para concepto de *fuentes* ver Diez de Velasco, M. “Instituciones de Derecho...”. Op. Cit. Pág. 97.

²⁶ Ver al respecto el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. En www.un.org.

²⁷ Para más información a cerca del concepto de Equidad como fuente ver: Diez de Velasco, M. “Instituciones de Derecho...”. Op. Cit. Pág. 99.

²⁸ Para más información a cerca de las distintas opiniones doctrinarias al respecto ver: Barberis, J. “Formación del Derecho Internacional”. Ed. Ábaco. Buenos Aires. 1994. Y Diez de Velasco, M. Op. Cit.

Las convenciones internacionales, o bien *tratados*, a los que el estatuto se refiere son los definidos por la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados como acuerdos internacionales celebrados por escrito entre Estados y regidos por el Derecho Internacional, ya consten en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular²⁹. Amén de esta definición técnica-jurídica, desde un punto de vista doctrinario y más acorde a la concepción de régimen internacional, podemos definir al tratado como la “manifestación de voluntad común de dos o más sujetos del derecho internacional con capacidad suficiente, tendiente a establecer una regla de derecho en el orden jurídico internacional”³⁰. Adoptando esta segunda definición tenemos una visión más amplia del concepto de tratado, que no solo incluye a los acuerdos no concluidos por escrito, sino también a los elaborados por otros sujetos del derecho internacional que no sean los Estados, como las Organizaciones Internacionales por ejemplo. En adición, también deja expresado claramente el objetivo del tratado, que es la creación de una regla, de una pauta de conducta a seguir, lo cual es esencial en nuestro análisis.

En segundo lugar, encontramos a la Costumbre jurídica internacional, fuente de fundamental importancia en el Derecho Internacional clásico, propio del siglo XIX, y que paulatinamente ve relegado su lugar de privilegio ante la creciente importancia y uso del tratado como medio regulatorio de la conducta de los actores de la Comunidad Internacional. El Artículo 38, párrafo 1, inciso b) del Estatuto define a la costumbre como “prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho”. Desde la perspectiva doctrinaria, la costumbre ha sido definida como una “práctica seguida por los sujetos internacionales y generalmente aceptada por éstos como derecho”³¹, como jurídicamente obligatoria. De esta forma observamos, siguiendo la misma filosofía del mencionado Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que el concepto de costumbre internacional se

²⁹ Según definición de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Ver para más información al respecto de la definición: Reuter, P. “Introducción al derecho de los tratados”. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1999.

³⁰ Barberis, J. “Formación...”. Op. Cit. Pág. 32-36.

³¹ Díez de Velasco, M. “Instituciones...”. Op. Cit. Pág.117.

encuentra formado por dos elementos³². En primer lugar, lo integra un elemento material, que es la repetición constante y uniforme de una práctica o acto por parte de los sujetos. En segundo lugar, la integra un elemento espiritual o psicológico, la *opinio iuris sive necessitatis*, que es la convicción de obligatoriedad jurídica que tiene la práctica para las partes involucradas. Sin la presencia de la misma estaríamos hablando de un acto de cortesía y no de una costumbre jurídica propiamente dicha.

Al igual que en el caso de los tratados, estamos hablando de fuentes jurídicamente vinculantes, es decir, de cumplimiento obligatorio para las partes. En el caso de la costumbre, es esencial remarcar que su existencia puede ser probada por medio del análisis de tratados internacionales, resoluciones de organizaciones internacionales, discursos y pronunciamientos oficiales, y hasta por medio de elementos de naturaleza interna del Estado, como por ejemplo leyes, decretos y resoluciones judiciales³³.

Es importante mencionar en este punto, que en las últimas décadas ha cobrado importancia doctrinaria el concepto jurídico de *costumbre silvestre*, el cual hace referencia a aquella costumbre jurídica internacional en la que la convicción de obligatoriedad surge de forma instantánea o a hasta previa a la repetición continua y uniforme de un acto o práctica. De manera tal que el elemento material cada vez tiene una menor relevancia en términos probatorios, complejizando así la determinación de la existencia de la costumbre. “Uno de los modos en que se manifiesta... es a través de los instrumentos multilaterales, en particular, de aquellos celebrados en el ámbito de Naciones Unidas. En efecto, los Estados comienzan a adecuar su comportamiento a muchas de sus disposiciones aún cuando el tratado no haya entrado en vigor en cuanto tal, aplicándose las mismas normas como consuetudinarias”³⁴.

En tercer lugar, encontramos a los Principios Generales del Derecho. Al respecto es axial remarcar que “un principio jurídico no es una regla jurídica, sino que subyace a ella y

³² Es válido mencionar al respecto que para cierta opinión doctrinaria los mismos no son elementos de la costumbre internacional sino solamente convenciones técnicas para conocer su existencia. Ver al respecto: Barberis, J. “Formación...”. Op. Cit. Pág. 82.

³³ Es interesante remarcar al respecto que la mayoría de los litigios en los que ha intervenido la Corte Internacional de Justicia implicaban la necesidad de determinación de la existencia de una costumbre jurídica internacional. Ver al respecto: Díez de Velasco, M. “Instituciones...”. Op. Cit. Pág. 117-127.

³⁴ Gramajo, J.M. “El Estatuto de la Corte Penal Internacional”: Ed. Ábaco. Buenos Aires. 2003. Pág. 24.

explica su razón. El principio jurídico explica el porqué y para qué de una o más reglas. Ahora bien, aunque los principios subyacen a las reglas, su identificación y formulación se establece por inducción a partir de éstas. Las reglas son, pues, su fuente de producción y también de conocimiento....En suma, la distinción entre principios y reglas no es material sino formal”³⁵.

Siendo su función impedir un *non liquet* y además interpretar preceptos jurídico-internacionales dudosos³⁶, podemos sostener que tienen dos procedencias. En primer lugar, encontramos aquellos que han sido recogidos *in foro domestico*, es decir, a nivel estatal, como por ejemplo la prohibición de abuso del derecho, el de la responsabilidad internacional derivada de hechos ilícitos y la excepción de la prescripción liberatoria entre otros. En segundo lugar, existen otros principios de naturaleza internacional, tales como la primacía del tratado sobre la ley interna, el principio de la continuidad del Estado y la regla del agotamiento previo de los recursos internos antes de acudir a una vía internacional entre varios otros más.

Habiendo definido y caracterizado a las distintas fuentes primarias del Derecho Internacional observamos como las mismas, tratado, costumbre y principio general, son la base empírica sobre la cual se apoya mayormente el concepto teórico de régimen internacional. Es decir, que sendas tres fuentes son las que en la praxis jurídica dan lugar a los diversos principios, normas, reglas y pautas de procedimiento que integran a todo régimen. Podemos sostener de esta forma, que existe una verdadera relación causal biunívoca entre derecho internacional y régimen internacional, ya que mientras el derecho internacional podría ser caracterizado como un conjunto de regímenes de áreas temáticas diversas (su competencia *ratione materiae*), el propio régimen encuentra su sustrato material en las distintas fuentes del derecho mencionadas. Pasemos a continuación a determinar en un sentido amplio como ambos conceptos se entremezclan en el caso de las medidas para la eliminación del terrorismo internacional en estudio.

Las medidas jurídicas existentes orientadas a eliminar los actos de terrorismo se erigen en base al principio fundamental que determina que el mismo pone en peligro vidas

³⁵ Díez de Velasco, M. “Instituciones...”. Op. Cit. Pág. 105.

³⁶ Verdross, Alfred. “Derecho Internacional Público”. Editorial Aguilar. Madrid. 1974. Pág. 95.

humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete las libertades fundamentales³⁷, constituyéndose por ende en un crimen dondequiera y por quienquiera sean cometidos^{38 39}, y en una amenaza para la paz y seguridad internacionales⁴⁰. Vemos de esta forma como el origen del principio fundamental del régimen en análisis se encuentra en instrumentos jurídicos de variada naturaleza pero con calidad de fuentes del Derecho Internacional, ya resoluciones de órganos de las Naciones Unidas o bien tratados.

En cuanto a las normas principales del régimen, estas tienen el mismo origen jurídico que los principios. La norma principal en cuestión sostiene que los Estados no pueden implicarse en ni favorecer actividades terroristas, y se encuentra contenida en infinidad de tratados de alcance universal y de resoluciones, que dieron paso en algunos casos a verdaderas costumbres jurídicas. Haciendo una breve reseña histórica de esta norma principal, encontramos que ya la Convención para la prevención y represión del terrorismo, fechada en 1937, contenía a la misma en las exactas palabras mencionadas. Normativa que vuelve a ser explicitada, entre otros instrumentos, en la célebre resolución 2625 de la Asamblea General de 1970, donde se estipula claramente que todos los Estados tienen el deber de abstenerse de organizar, instigar y apoyar actos terroristas perpetrados en otro Estado o de participar en ellos, y de permitir actividades organizadas en su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos⁴¹. En la actualidad post 11-S la normativa en cuestión evidencia su vigencia al ser incluida en las resoluciones 1373 y 1377, de septiembre y noviembre del 2001 respectivamente, ambas pilares del régimen actual de medidas contra el terrorismo.

Finalmente, y en relación con las reglas y a las pautas de procedimiento, son ambas las que en mayor o menor medida han sufrido modificaciones luego de los sucesos de septiembre del 2001. Sin embargo, a modo de ejemplo, podemos afirmar que las doce convenciones de alcance parcial acordadas en el seno de Naciones Unidas son indicativas de las reglas específicas que el régimen presenta, ya que regulan situaciones más precisas y

³⁷ Según letra de la Resolución 3034 (XXVII) de la Asamblea General de Naciones Unidas. 1972. En www.un.org.

³⁸ Según letra de la Convención para la represión de la financiación del terrorismo internacional. 1999. Preámbulo. En www.un.org.

³⁹ Según letra de la Resolución 40/61 de la Asamblea General de Naciones Unidas. En www.un.org.

⁴⁰ Según letra de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En www.un.org.

⁴¹ Según letra de la Resolución 2625 de la Asamblea General de Naciones Unidas. En www.un.org.

concretas que atañen al hecho jurídico de la praxis terrorista. La primera de las mismas data de 1963, su firma tuvo lugar en Tokio, y se basó en la sanción de acciones ofensivas cometidas a bordo de aeronaves comerciales. A partir de allí se sucedieron 11 convenciones más que, como se mencionó, procuran legislar y hacer punibles ciertos aspectos particulares del acto terrorista. Así las cosas y pasando a enumerarlas, encontramos: el convenio que condena el apoderamiento ilícito de aviones (1970), el convenio contra los ilícitos cometidos contra la seguridad de la aviación civil (1971), la convención para la prevención y castigo de los delitos contra personas protegidas (1973), la convención contra la toma de rehenes (1979), la convención sobre la protección física de los materiales nucleares (1980), el protocolo para la represión de actos ilícitos en aeropuertos civiles (1988), el convenio que condena los ilícitos cometidos contra la navegación marítima (1988), el protocolo que protege de atentados a las plataformas fijas en la plataforma continental (1988), el convenio para marcar y detectar los explosivos plásticos (1991), el convenio para la represión de los atentados cometidos con bombas (1997), y finalmente, el convenio contra la financiación del terrorismo (1999).

Las pautas de procedimiento para la creación de reglas relacionadas con la represión y prevención de los actos terroristas coinciden en gran medida con las de Naciones Unidas referidas a la promulgación de resoluciones, tanto de la Asamblea General como del Consejo de Seguridad. Mediante estos instrumentos jurídicos las Naciones Unidas intervienen en la cuestión, estipulando o dejando sin efecto reglas, o bien creando nuevas instancias para la elaboración de informes y recomendaciones en la materia, las cuales pueden, vía consuetudinaria, integrar el *corpus iuris* vigente contra el terrorismo. El caso del Comité contra el Terrorismo (C.C.T.), ente receptor de informes estatales con potestades consultivas, creado por la resolución 1373 en el seno del Consejo de Seguridad, es claro indicador de ello.

b) Caracterizando al Terrorismo Internacional como fenómeno político.

Concepto Normativo. Proceso de Precisión. De avances y utopías.

Desde una perspectiva política y sociológica, y según P. Wilkinson, podemos definir al terrorismo como “la amenaza o el uso sistemático de la violencia para conseguir fines políticos”⁴², o bien según John Deutsch, como “actos de violencia cometidos contra personas inocentes o no combatientes, con la intención de alcanzar fines políticos a través del terror y la intimidación”⁴³. Así mismo, cuando estos actos de violencia involucran bienes o ciudadanos de más de un Estado, hablamos de *terrorismo internacional*⁴⁴, el cual puede, según Reinares⁴⁵, adoptar diferentes formas. Entre ellas podemos hablar de:

- Organizaciones terroristas que se establecen total o parcialmente en Estados que no son aquellos de donde provienen, sin desarrollar sus actividades en los mismos.
- Organizaciones terroristas que desarrollan sus actividades en Estados que no son aquellos de donde provienen.
- Organizaciones terroristas originarias de diferentes países que, establecen entre sí relaciones o nexos de colaboración y accionar conjunto combinado
- Empleo de Organizaciones Terroristas por parte de Estados, para atentar en otro país.

Como se observa claramente, el principal factor que caracteriza al terrorismo como praxis es la idea de los fines políticos que procura alcanzar por medio del uso del terror como disuasión simbólica⁴⁶. “A partir de los fines políticos el terrorismo se diferencia de otros fenómenos que pueden contemplar el empleo de la violencia pero persiguen objetivos de naturaleza distinta, como el crimen organizado, cuyo fin último es el lucro”⁴⁷. Así mismo la diferencia entre este y la guerrilla, ambas prácticas insurgentes de igual objetivo,

⁴² P. Wilkinson. “La lucha contra la hidra: el terrorismo internacional y el impero de la ley”. En Noel O’Sullivan. “Terrorismo, ideología y revolución”. 1987. Madrid, Y en Bartolomé, M. “El Terrorismo en la agenda de seguridad internacional del siglo XXI”. Pág 2. www.Argentinaglobal.com.ar.

⁴³ Deutsch John. “Think again: Terrorism”. Foreign Policy. Nº 108. Fall. En Bartolomé M. Op. Cit.

⁴⁴ Ibídem.

⁴⁵ Reinares, Fernando. “Terrorismo y Antiterrorismo”. 1998. Barcelona. Paidós. En Bartolomé M. Op. Cit.

⁴⁶ Varas, Augusto. “Jaque a la Democracia. Terrorismo y Contraterrorismo en la Sociedad y Relaciones Internacionales. En Varas A. “Jaque a la Democracia. Orden Internacional y Violencia Política en América Latina”. 1990. Buenos Aires. Gel. Y en Bartolomé M. Op. Cit. Pág 5.

⁴⁷ Bartolomé M. Op. Cit. Pág. 3.

debemos encontrarla en el ambiente donde se desarrollan, la estructura que presentan, la limitación legal que encuentran, los blancos que persiguen y las estrategias que utilizan⁴⁸.

Podemos sostener en base a estas aclaraciones que el concepto de terrorismo internacional engloba así pues, a todo acto o actividad terrorista que, por una u otra circunstancia, trasciende las fronteras de un Estado⁴⁹ y, en consecuencia, tanto los actos y actividades terroristas dirigidos contra el orden internacional, cuanto los aspectos internacionales (o transnacionales⁵⁰) de los actos y actividades terroristas cuyos orígenes y propósitos se encuentran en el orden interno de un Estado. Circunstancias *ratione personae* (la nacionalidad de las víctimas directas o indirectas, o de los intereses y propiedades implicadas) y *ratione loci* (el territorio utilizado para la comisión de los actos terroristas o para la organización de las actividades encaminadas a la comisión de tales actos, o hacia donde los terroristas se fugan en busca de refugio) pueden hacer que el acto y las actividades terroristas afecten a más de un Estado y, en consecuencia, sea necesaria la cooperación internacional para su prevención y represión.

En adición, y para contribuir a la presente caracterización del fenómeno, el terrorismo generalmente se manifiesta en actos y actividades que tienen su origen y propósitos en el orden internacional y, en este sentido, pueden estar dirigidos por un Estado (o por un Movimiento de Liberación Nacional) contra otro Estado y sus nacionales. Aunque como se mencionó anteriormente, dichos actos y actividades no entrañan en sí mismos necesariamente la implicación de un Estado. Lo que es más, el marco jurídico internacional del que nos ocuparemos a continuación engloba principalmente los aspectos internacionales de la prevención y represión de los actos y actividades terroristas dirigidos por individuos o grupos contra un Estado y sus nacionales o contra una Organización Internacional y su personal, esto sin excluir la implicación complementaria que los Estados puedan tener en dichas prácticas⁵¹.

⁴⁸ Diferenciación realizada por Calvert, P. "El terror en la teoría de la revolución". En Noel O'Sullivan. Op. Cit. Y en Bartolomé M. Op.Cit. Pág. 4.

⁴⁹ Wilkinson P. "Terrorism. International Dimensions". En W. Gutteridge. "The new terrorism". Institute for the study of conflict. Mansell limited. Londres. 1986. Pág. 29.

⁵⁰ Friedlander, R. "Coping with Terrorism. What is to be done?". En Y. Alexander. "Terrorism. Theory and practice". Westview Press. Colorado. USA. 1979. Pág. 231.

⁵¹ Alcaide Fernández, J. "Las Actividades Terroristas...". Op. Cit. Pág. 59.

Hasta aquí se esbozó una breve caracterización del terrorismo y de su dimensión internacional en términos puramente teóricos políticos y sociológicos, lo cual es esencial debido a la relevancia que el fenómeno posee en el presente trabajo. Sin embargo, este tipo de definiciones poca relevancia presenta en términos estrictamente jurídicos, ya que en este caso y en vistas de su operatividad judicial y arbitral, sería necesario arribar a un concepto claro, preciso y consensuado, que reúna todo requisito para convertirse en un tipo legal concreto.

Como ya se ha mencionado previamente, no existe aún en la Comunidad Internacional un consenso general sobre esta definición normativa exhaustiva del hecho jurídico que constituyen los actos y actividades terroristas. Esto principalmente acaece debido a que si bien “el terrorismo aparece como un fenómeno que preocupa a todos los Estados, todos no están preocupados por el mismo fenómeno”⁵².

Al ser un accionar netamente político, el mismo no escapa a los avatares e intereses parroquiales de los actores en juego, por lo que muchas veces lo que para una parte es un clara práctica terrorista digna de una sanción acorde, para otra es solo un mero hecho lícito amparado por la normativa internacional vigente. En adición, posteriormente a los atentados del 2001, y a la legitimación que la Administración Bush realizó en consecuencia de toda acción encaminada a enflaquecer el poderío del terrorismo, por ser este el *enemigo número uno* de cualquier nación amante de la libertad, muchos gobiernos comenzaron a catalogar a sus propios enemigos internos y externos como terroristas, procurando otorgar un marco de legalidad y legitimidad a su postura⁵³.

Es por ende virtualmente *utópico* llegar a tal definición, básicamente y en conclusión, por la variedad de actos englobados y por las diferentes percepciones existentes sobre lo que constituye el terrorismo⁵⁴, y su búsqueda sería poco realista porque multiplicaría el desacuerdo en vez de limitarlo⁵⁵. Sin embargo, de existir obligaciones internacionales generales y vinculantes relativas a la prevención y represión de los actos y

⁵² Alcaide Fernández, J. “Las Actividades Terroristas...”. Op. Cit. Pág. 44.

⁵³ LaFranchi, Howard. “Other Nations find –terrorist- label useful”: Enero 2002.

⁵⁴ Parry C. y Grant P. “Enciclopedia de derecho internacional”. Nueva York. 1996. Pág. 393.

⁵⁵ Carrillo Salcedo, J. A. “Les aspects juridiques du terrorisme international”. Centre de`étude et de recherche de droit international et de relations internationales. Académie de droit international de la Haye. MNP. Dordrecht. 1989. Pág. 19.

actividades terroristas, no podrían articularse más que sobre la base de un concepto normativo de terrorismo internacional aceptado universalmente.

Es válido recordar, que esta disparidad de enfoques e intereses no es nueva, sino que data del propio comienzo del siglo XX y coincide con los primeros intentos de elaborar medidas jurídicas para combatir el flagelo en cuestión. Debido a la imposibilidad de alcanzar la misma de forma tal que no sea simplemente en términos generales y abstractos, como es el caso del propio título de la resolución 3034 de la Asamblea General de Naciones Unidas⁵⁶, es que se abrazó la idea de avanzar en la normativa por medio de aproximaciones sectoriales al fenómeno, de convenciones universales que se limiten a legislar sobre situaciones concretas que se consideran de naturaleza terrorista. Por otra parte, el concepto de terrorismo también ha encontrado un abordaje regional⁵⁷, variable que especifica aún más al fenómeno y lo torna operativo en los Estados parte, pero que contribuye a una mayor división y yuxtaposición normativa a nivel universal.

Esto sin dudas se constituye en al menos *un avance* hacia ese potencial y aún improbable concepto normativo. Concepto que por ende ha sido (y continúa siendo) sometido desde aquel entonces a un “*doble proceso de precisión*: por una parte, se han identificado ciertos actos como manifestaciones del terrorismo internacional (secuestros aéreos y otros atentados contra la seguridad de la aviación civil internacional, atentados contra la seguridad de la navegación marítima, toma de rehenes, etc.); por otra, se ha precisado el contexto donde identificar esos actos terroristas, sustrayendo unas veces realidades de la vida internacional antes englobadas en el mismo (colonialismo, racismo y cualesquiera otra negación de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos y, en general, el llamado “terrorismo de Estado”), incluyendo otras veces otras que, en principio, no se comprendían (por ejemplo, el narcoterrorismo como muestra del llamado *terrorismo común*)”⁵⁸.

⁵⁶ Resolución 3034. Asamblea General de Naciones Unidas. 1972. Reza así su título: “Medidas para prevenir el terrorismo internacional que pone en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete las libertades fundamentales, y estudio subyacente 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 incluidas la propia, en un intento de lograr cambios radicales”. En www.un.org.

⁵⁷ Como es el caso de la Unión Europea, la O.E.A. y la Conferencia Islámica.

⁵⁸ Alcaide Fernández, J. “Las Actividades Terroristas...”. Op. Cit. Pág. 46.

En la actualidad el principal debate en torno a la definición del terrorismo internacional tiene lugar en el seno de Naciones Unidas, más precisamente en las negociaciones existentes en la Sexta Comisión de la Asamblea General sobre la necesidad y contenidos de un futuro Tratado Comprensivo contra el Terrorismo. En relación al mismo, aún hoy perduran los ecos de la disputa de opiniones sobre cuales deberían ser sus alcances⁵⁹, siendo las dos principales posturas en boga, por un lado, aquella que considera que el tratado debe complementar a los 12 anteriores, es decir, llenar sus blancos, y por otro, aquella que considera que el instrumento jurídico es la oportunidad de barajar y dar de nuevo en la materia, es decir, incluir allí una definición consensuada de terrorismo y abarcar así el fenómeno de forma íntegra.

Así mismo y centrándonos en la cuestión que nos incumbe ahora, también se superponen y subyacen en el debate las mencionadas diferencias sobre como definir al fenómeno⁶⁰. Al respecto, y al margen de posturas muy particulares y de algunas diferencias de grado, la Comunidad Internacional puede afirmarse se divide en dos grandes grupos sobre como encarar la definición de terrorismo. Por un lado, encontramos la postura de los Estados Unidos y la Unión Europea, que entre otros Estados, condenan todo acto contra civiles como un acto terrorista. Por otra parte, los Estados de la Organización de la Conferencia Islámica abogan por exceptuar de la misma a los movimientos de liberación nacional y de resistencia a la ocupación foránea, en claro alusión al estado actual de la disputa palestina en Oriente Medio. Vale remarcar que las mencionadas posturas no son homogéneas ya que dentro de estas consideraciones generales existen diferencias más puntuales en cuanto a temas más específicos.

II) Segunda Parte:

Desarrollo Descriptivo

⁵⁹ Disputa originada desde la misma presentación del proyecto. Ver al respecto Resolución AG 51/210 17-12-1996 en www.un.org.

⁶⁰ La diferencia de criterios principal se encuentra en torno a los alcances del artículo 18, el cual trata sobre las cláusulas de exclusión de aplicación del tratado.

A continuación se procederá a realizar la descripción de medidas para la eliminación del terrorismo internacional tomadas post 11-S. En relación a ello, y luego de un breve esbozo de las medidas que antecedieron a las elaboradas en ese marco temporal, se efectuará una descripción de las medidas tomadas a nivel Naciones Unidas, sistematizadas según generen replanteos en las disposiciones internacionales relativas al uso de la fuerza, al derecho penal internacional y a los derechos humanos. En adición también se expondrán las medidas más significativas tomadas a nivel interno en tres Estados ilustrativos: Estados Unidos, Francia y la Argentina.

a) Medidas Jurídicas previas a los sucesos del 11-S.

De Entre Guerras a Ginebra. La *solución* de los tratados de alcance parcial. El rol de la Asamblea General de Naciones Unidas y breve mención al accionar del Consejo de Seguridad en el caso afgano.

Durante gran parte del pasado siglo XX y en lo que se ha transcurrido de este presente hasta fines del 2001, la Comunidad Internacional no ha escatimado en esfuerzos para elaborar medidas jurídicas encaminadas a terminar con los efectos del flagelo que representa el terrorismo internacional. Dichos cursos de acción elaborados podemos sostener se encuentran cruzados por cuatro variables principales que los caracterizan y que marcan puntos de continuidad y cambio con respecto al estado actual de la empresa señalada. En primer lugar, encontramos que bajo toda medida esbozada a nivel internacional subyace la falencia estructural de la no existencia de una definición normativa y consensuada universalmente del fenómeno del terrorismo en sí. Lo cual determina desde el inicio la existencia de discrepancias en torno a que se entiende por el hecho jurídico que de fondo intenta ser regulado. Este caracter se encuentra potenciado en sus consecuencias por la segunda variable a mencionar, que es la creciente heterogeneidad de actores e intereses existente en la Comunidad Internacional. Integraciones, fragmentaciones, alianzas, desigualdades económicas y unidades estatales cruzadas por archipiélagos de intereses y valores⁶¹ son solo algunas de las causas de este actual devenir internacional que

⁶¹ Según caracterización encontrada en Herrera, J. “Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina”. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires. 2003. Pág. 9.

determinan que la búsqueda de consensos en una cuestión en esencia política y a la vez de naturaleza cambiante como esta sea realmente compleja.

En tercer lugar, encontramos que la creencia en la solución de las convenciones universales de aproximación sectorial, complementadas con acuerdos regionales más precisos y operativos ha sido la predominante. Así han proliferado los torrentes de tratados auspiciados por Naciones Unidas ya mencionados, y decenas de acuerdos regionales que procuran adaptar la definición del fenómeno a sus realidades particulares y complementarla con convenios de cooperación judicial, policial e informática. Finalmente y en cuarto lugar, hallamos una creciente y paulatina intervención de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la cuestión, la cual coincide principalmente con la finalización de la Guerra Fría y de la paralización que la misma imponía al accionar de la organización internacional en cuestión en su conjunto. A pesar de importantes resoluciones que ya serán mencionadas, las principales las encontramos a partir de 1994 y más que nada en los años inmediatos anteriores a los sucesos del 11-S.

Teniendo en cuenta estos caracteres subyacentes se procede ahora a mencionar un tanto más en detalle las medidas tomadas en el período previo al 11-S.

De Entre Guerras a Ginebra

La experiencia del atentado de Sarajevo en 1914, hito que marca que el comienzo de la *internacionalización* del fenómeno del terrorismo, dio paso a la creación sucesiva y constante de medidas jurídicas puntuales para su eliminación. Los primeros antecedentes de las mismas datan de la Conferencia intergubernamental para la prevención y la represión del terrorismo, convocada por el Consejo de la Sociedad de Naciones en 1937. De la misma surgieron dos instrumentos jurídicos que nunca entraron en vigencia pero que son trascendentes en nuestro análisis por los objetivos que se plantearon. Ellos fueron la Convención para la prevención y represión del Terrorismo, primer convenio donde se estipula la obligación estatal de no colaborar con el terrorismo, y la Convención para la creación de un Tribunal Penal Internacional, primer antecedente de una corte encargada de juzgar a individuos por delitos cometidos contra el derecho de gentes, cuya concreción final tendrá lugar recién en 1998 con la sanción del Estatuto de Roma de la actual Corte Penal

Internacional⁶². Los principios y normas fundamentales del régimen estaban así sentados, solo restando ser precisados y complementados por otras reglas específicas, reglas que tienen su ejemplo en los Convenios de Ginebra de 1949 sobre Derecho Internacional Humanitario.

Debido a las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial, en la cual los actos y actividades terroristas eran moneda corriente, tanto en el proceso de Nüremberg como en el de Tokio se condenó a los criminales de guerra por dichas prácticas. Este devenir tuvo su corolario en el marco de los mencionados Convenios de Ginebra, donde se prohibió al accionar terrorista dentro del contexto de los conflictos armados en el artículo 3 común, artículo 12 del primer y segundo Convenio, artículo 13 del tercer Convenio y artículos 27, 33 y 34 del cuarto Convenio. En adición, también la prohibición se conservó en los casos de los Protocolos Adicionales de 1977, los cuales surgieron de la necesidad de reconocer a las guerras de liberación nacional, amparadas en el derecho de autodeterminación de los pueblos, como conflictos internacionales. Son ilustrativos al respecto los artículos 75.2 y 51.2 del Protocolo I, y los artículos 4.2 y 13.2 del Protocolo II.

La *solución* de los tratados de alcance parcial

Por otra parte, y a partir de 1963, comienzan a elaborarse el conjunto de tratados que abordan al terrorismo de forma parcial, penalizando ciertos actos y actividades específicas del fenómeno en cuestión. Son doce Convenciones que se considera importante enumerar en esta instancia. Ellas son:

- 1) 1963. Convención sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves. (Convenio de Tokio).
- 2) 1970. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves. (Convenio de la Haya).
- 3) 1971. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil. (Convenio de Montreal).

⁶² De todas formas, los actos y actividades terroristas en sí no constituyen crímenes de competencia originaria de la Corte.

- 4) 1973. Convención sobre la prevención y castigo de los delitos contra personas internacionalmente protegidas. (Convenio de Nueva York).
- 5) 1979. Convención contra la toma de rehenes.
- 6) 1980. Convención sobre la protección física de los materiales nucleares. (Convención de Viena).
- 7) 1988. Protocolo sobre la represión de actos ilícitos de violencia en aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional.
- 8) 1988. Convenio para la represión de actos ilícitos cometidos contra la seguridad de la navegación marítima. (Convenio de Roma).
- 9) 1988. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental.
- 10) 1991. Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección.
- 11) 1997. Convenio Internacional para la represión de los atentados cometidos con bombas
- 12) 1999. Convenio para la represión de la financiación del terrorismo.

Estos tratados comparten la característica de contar con dos tipos de obligaciones para los Estados parte que iremos especificando de aquí en adelante: una obligación de prevención de todo acto y actividad terrorista y otra obligación de represión y sanción de los mismos.

En cuanto a la obligación de prevención, dichos tratados recogen la obligación general de todo Estado de prevenir actos y actividades terroristas y la hacen operativa para los momentos y circunstancias concretas de la comisión de los hechos que regulan. El objetivo de dicha obligación es claramente la preservación de la vida, libertad e integridad de las víctimas de los atentados. En adición, estos tratados incorporan la obligación preexistente de cooperar en su prevención: los Estados parte están obligados a cooperar en la prevención de los actos terroristas regulados y las actividades encaminadas a la comisión de tales actos adoptando, de acuerdo con el Derecho Internacional y sus leyes internas, todas las medidas factibles a fin de impedir la comisión de los mismos, tanto dentro como fuera del territorio, en particular medidas para prohibir en sus respectivas jurisdicciones las

actividades ilegales de personas, grupos u organizaciones que alienten, instiguen, organicen, financien o cometan esos actos terroristas⁶³.

Por otra parte, en cuanto a la obligación de represión que contienen, puede sostenerse en que en base a la misma estos forman parte del Derecho Penal Internacional⁶⁴, pues salvo excepciones, su objeto y fin es establecer las condiciones jurídicas para el ejercicio de la acción penal contra los terroristas. Establecen una serie de obligaciones accesorias que luego abordaremos las cuales giran en torno a una obligación principal: o extraditar o someter el asunto a las autoridades competentes a efectos del ejercicio de la acción penal. Es el principio más conocido como *aut dedere aut iudicare*.

Las obligaciones accesorias son las de suministrar la información relativa a las circunstancias de los actos y a los presuntos terroristas, detener a los sospechosos e investigar preliminarmente los hechos, prestar asistencia judicial en materia penal, rendir cuentas sobre el resultado de los procesos, y principalmente, tipificar, punir y establecer la jurisdicción penal correspondiente para la sanción del delito. Aunque muchas veces no este claramente estipulado los Estados parte tienen la obligación de tipificar los actos terroristas regulados en su derecho interno⁶⁵. Se debe tipificar la autoría, incluso en grado de tentativa, y la complicidad, y también establecer penas severas adecuadas al carácter grave de los actos regulados. Por otra parte, también se regula en los tratados el principio de aplicación de la ley penal a utilizar. Es siempre obligatorio establecer la jurisdicción, es decir, el poder de juzgar, en virtud del principio de territorialidad, de nacionalidad activa y de jurisdicción universal⁶⁶. En cambio es optativo establecer la jurisdicción en términos del principio de nacionalidad pasiva y de protección. “Sin dudas el establecimiento y ejercicio de una jurisdicción universal es el gran desarrollo de estos tratados”⁶⁷⁶⁸.

⁶³ Convenio de Montreal. Artículo 10.1 entre otros. Ver para más información Alcaide Fernández, J. “Las Actividades Terroristas...”. Op. Cit. Pág. 93.

⁶⁴ Gillaume, G. “Terrorisme et droit international”. RCADI. T. 25. 1989/III. Pág. 287.

⁶⁵ En base al principio de superioridad del derecho internacional por sobre el interno. Ver al respecto Ver para más información Alcaide Fernández, J. “Las Actividades Terroristas...”. Op. Cit. Pág. 97.

⁶⁶ Esta última recae sobre el Estado en cuyo territorio se halle el culpable, es decir, el Estado de detención o custodia, y siempre que decidan no extraditar al implicado hacia otro Estado.

⁶⁷ Glaser, S. “Le terrorisme international et ses divers aspects”. *Reveu international de droit comparé*. 25 (1973). Pág. 837.

⁶⁸ Ver diferentes interpretaciones al respecto en Alcaide Fernández, J. “Las Actividades Terroristas...”. Op. Cit. Pág. 121-122.

“En definitiva, los autores de los tratados se negaron a adoptar un sistema de extradición automático, pero, aunque con una técnica jurídica poco precisa y a veces ambigua, se pretende que siempre haya un Estado que pueda y deba ejercer su jurisdicción (*ubi te invenero, ibi te judicabo*), eliminando de este modo lo que Sottile llamó en 1938 la *fisura entre el Derecho Penal y el Derecho Internacional*”⁶⁹.

Por otra parte y en cuanto a la obligación principal de juzgar o extraditar, los tratados no establecen en sí mismos una obligación de extradición de los presuntos terroristas, aunque sí prevén las disposiciones necesarias para que la misma sea posible y tenga fundamento jurídico. Al respecto, disponen que los delitos estipulados en los tratados serán considerados como delitos que darán lugar a la extradición pactada en tratados previos o posteriores. En adición, estipulan que se considerará que los delitos se han cometido no sólo en el lugar en que se perpetraron, sino también en el territorio de los Estados que estén obligados a ejercer su jurisdicción, y disminuyen también el margen de maniobra de los Estados para catalogar estas acciones terroristas como delitos políticos y así denegar la posibilidad de extraditar a los involucrados.

El rol de la Asamblea General de Naciones Unidas y breve mención al accionar del Consejo de Seguridad en el caso afgano.

La Asamblea General de las Naciones Unidas comenzó a entenderse en la cuestión del terrorismo internacional hacia 1970, mediante la promulgación de dos importantes resoluciones que serán, entre otras, la base jurídica por excelencia de la norma fundamental del regimen en estudio que estipula la prohibición de todo Estado de implicarse en actos o actividades terroristas. Estas dos resoluciones son: la 2625 del 24 de Octubre que 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; y la 2734 del 16 de Diciembre, la cual contiene la Declaración sobre el Fortalecimiento de la Seguridad Internacional.

El tópico “Medidas para la eliminación del Terrorismo Internacional” fue incluido en la agenda de la Asamblea General y de su Sexta Comisión a partir de 1972, debido en

⁶⁹ Glasner, S. “Le terrorisme...”. Op. Cit. Pág. 92.

gran medida a los atentados ocurridos en los Juegos Olímpicos de Munich, perdurando aún hasta nuestros días como una parte esencial de la misma (a partir de 1991 se incluye en la agenda anualmente, antes se tocaba el tema de forma bianual). En ese mismo año la Asamblea adoptó la famosa Resolución 3034 ya mencionada, piedra angular del principio axial del régimen internacional en análisis. En la misma predominó una lectura del fenómeno del terrorismo enfocado en sus causas, por lo que poco se hablaba de medidas para su represión. La resolución creó el un comité interestatal para la recepción de informes y redacción de propuestas de cursos de acción, conocido como “Comité de los 35”. Se debe a este comité el consenso general que se fue ganando en el seno de la comisión y de la misma Asamblea General en el tópico en cuestión, logrando que desde inicios de los ´80 solo un par de las resoluciones en la materia debieran ser sometidas a votación y no sancionadas por consenso. En adición, también se le atribuye el avance que representa el haber conseguido que, a partir de la Resolución 40/61, se consensue en la condena inequívoca y en la calificación de criminales a todos los actos, métodos y prácticas de terrorismo, dondequiera y por quienquiera que sean cometidos. Nuevamente principio y norma básica del régimen en estudio eran postulados y pulidos.

Posteriormente, también deben de ser mencionadas la Declaración de 1994 y su complemento de 1996, que continúan las recomendaciones estipuladas previamente pero que van aún más allá, incursionando en aspectos más específicos de reglas y pautas de procedimiento relacionadas. Se desprende de ambas resoluciones el involucramiento de la cuestión de los refugiados, de la correcta aplicación de la de su Estatuto de 1951 y de su Protocolo adicional de 1967, en la temática del terrorismo. Principalmente por la relación existente entre el otorgamiento de la condición de refugiado y la posibilidad de que las personas solicitantes hayan cometido previamente actos terroristas. Lo mismo corre para la cuestión de la concesión del derecho al asilo territorial, tan común en América Latina. Por otra parte, también se exhorta a los Estados a cooperar en la redacción y elaboración de tratados de extradición que complementen a las estipulaciones antes vistas en las convenciones universales de alcance parcial. Finalmente, también abogan por profundizar y sistematizar el intercambio de información sobre los terroristas, sobre sus movimientos, armas y apoyo recibido.

Pasemos ahora a realizar una breve pero importante mención al accionar del Consejo de Seguridad en el caso afgano previo a los sucesos del 11-S. Dicho órgano de las Naciones Unidas, previo a la guerra que se desató poco después de la caída de las Torres Gemelas, la cual marcó la caída de los talibanes al mando del gobierno afgano, se manifestó en contra de sus prácticas violatorias del derecho internacional humanitario y de las obligaciones existentes en materia de prevención y represión del terrorismo internacional, y estableció sanciones contra los mismos. Las resoluciones 1214 de 1998 y la 1267 de 1999 son indicadores de tales medidas. Lo vital a recalcar es que ambas tienen la particular cualidad de sentar un importante precedente en cuanto a una futura atribución de responsabilidad internacional a los grupos terroristas.

Ambas presentan la singular característica de referirse a los talibanes en singular, y no hacer mención del Estado de Afganistán como un todo. Lo que es más, las sanciones que se prevén en caso de que los talibanes incumplan con el respeto del derecho internacional humanitario y demás obligaciones, y no permitan la entrega de Osama Bin Laden, entre otras peticiones, son estipuladas en contra de los propios talibanes, al cual se lo denomina como grupo terrorista, y no del Estado afgano, como hubiera implicado continuar con la línea de conducta previa del propio Consejo (caso del ataque libio del '96 contra Sudán por ejemplo).

En consecuencia, ambas resoluciones pueden ser tomadas como un primer paso, como un primer reconocimiento jurídico de la responsabilidad internacional de un grupo terrorista, con todo lo que ello implicaría en materia de subjetividad internacional. Ya que la atribución de responsabilidad a un ente, en la cual siempre subyacen intereses políticos, es la condición previa para el reconocimiento jurídico del mismo como un sujeto del Derecho Internacional⁷⁰. Sin embargo, y a pesar de que los grupos terroristas ya pueden considerarse actores⁷¹ de peso en el escenario de la política internacional, para su

⁷⁰ Según concepción de Díez de Velasco sobre Sujeto del Derecho Internacional. Se entiende por sujeto del derecho internacional aquel que es destinatario de las normas jurídicas, aquel a quién estas normas atribuyen derechos y obligaciones. Por lo tanto, todo ente titular de derechos y obligaciones conferidas por el derecho internacional posee subjetividad internacional. Ver Díez de Velasco, M. “Instituciones de Derecho Internacional...”. Op. Cit. Pág. 218. Y también sobre el concepto de subjetividad activa y pasiva: Verdross, Alfred. “Derecho Internacional Público...”. Op. Cit. Pág. 131-132.

⁷¹ Según definición de actor según Barbé, E. “Relaciones Internacionales”. Ed. Tecnos. Madrid. 1995. Cap.I.

reconocimiento jurídico como sujetos aún resta un largo camino por recorrer, lo que no significa que los primeros pasos del mismo no se encuentren ya realizados.

A modo de conclusión parcial, podemos sostener que a partir de la internacionalización del fenómeno del terrorismo, simbólicamente iniciada en 1914, y de su paulatina mixtura entre su *dimensión estatal*, es decir, como práctica utilizada por los Estados, y su *privatización*, entendida esta como el proceso por el cual grupos terroristas se independizan de la órbita estatal buscando fines políticos propios, la Comunidad Internacional ha estado en presencia de una nueva amenaza a su seguridad que ha desafiado hasta los mismos pilares de la ingeniería jurídica erigida para hacer frente a situaciones de tamaña envergadura y caracteres.

El Derecho Internacional Público, en su acepción contemporánea, ha tenido que adaptarse a los avatares de este nuevo fenómeno, intentando hacerle frente con estipulaciones que se propongan su prevención y represión, pero también procurando congeniar las mismas con los preceptos y principios imperativos de su normativa, como por ejemplo la prohibición del uso de la fuerza, el respeto por los derechos humanos, el derecho humanitario y la no intervención. “En la sociedad internacional contemporánea no es fácil, por tanto, diseñar un sistema normativo legítimo y eficaz donde se concilien la prevención y represión de los actos y actividades terroristas no solo con el respeto por los principios del Derecho Internacional tales como la prohibición del uso de la fuerza, el de la no intervención en los asuntos de otro Estado y el respeto de la igualdad soberana de los Estados, sino también con la salvaguardia y el respeto de los derechos humanos, incluido el derecho a la libre determinación de los pueblos”⁷².

Las medidas erigidas desde aquel entonces desde el derecho internacional pueden ser analizadas en términos de un verdadero régimen internacional. Con eje en las estipulaciones principalmente de las resoluciones 3034 y 40/61 de la Asamblea General, el régimen se erige en torno al principio universal de que el terrorismo constituye un verdadero crimen internacional, una amenaza a la paz y seguridad internacionales, al igual que a los derechos y garantías fundamentales de todo ser humano. De ello se desprende que la norma principal a respetar por los Estados sea la prohibición de involucrarse en forma

⁷² Alcaide Fernández, J. “Las Actividades Terroristas...”. Op. Cit. Pág 30.

alguna con este tipo de actos y actividades. Tanto la Convención precursora de 1937, como los acuerdos de Ginebra de 1949 y 1977, y las distintas resoluciones de la Asamblea General, como por ejemplo la mencionada 3034, la 2625, las específicas de 1994 y 1996, contienen en forma expresa dicha norma. Es válido aquí mencionar que para muchos autores⁷³ las resoluciones mencionadas, sumadas a tantas otras declaraciones, pronunciamientos de Estados y Organizaciones Internacionales varias, y fallos arbitrales⁷⁴, han configurado ya una obligación general consuetudinaria que exige la abstención de los Estados de involucrarse en actividades terroristas, más allá de su adhesión o no a las mencionadas convenciones relacionadas que así lo exigen de forma expresa.

Pautas de conducta más específicas, reglas, también se han ido gestando en el período en análisis, principalmente las relativas a las obligaciones de prevención y represión contenidas en las doce convenciones auspiciadas por Naciones Unidas. También se adicionan a ellas las recomendaciones realizadas por distintas resoluciones de la Asamblea General, como las relativas a la correcta implementación práctica del Estatuto de los Refugiados y al impulso de la cooperación en materia penal y policial. Por otra parte, el mecanismo de resoluciones de Naciones Unidas, sumado al recurso de las Convenciones y al desarrollo de costumbres jurídicas, en algunos casos de tipo *silvestre*, se han constituido como las pautas de procedimiento por excelencia dentro del régimen.

Este es el estado de la cuestión, de las principales medidas jurídicas para la eliminación del terrorismo internacional tomadas hasta septiembre del 2001. A partir de ahora este análisis se centrará en caracterizar las nuevas reglas y pautas de procedimiento instauradas como consecuencia de la caída del World Trade Center y del nuevo peso e importancia que el fenómeno del Terrorismo ha cobrado desde entonces, en muchos aspectos en sintonía fina con el accionar en política exterior de los Estados Unidos. Las medidas a analizar a continuación serán las tomadas por las Naciones Unidas y para una mejor descripción de las mismas se expondrán según impliquen replanteos en tres órdenes de temas dentro del Derecho Internacional: el uso de la fuerza, el derecho penal internacional y los derechos humanos.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Ver para ejemplo el “Caso Lotus”: Publications de la CPJI. Série A. Num. 10. 13 Septembre 1927. Recueil des arrêts, arrêt núm 9. Affaire du Lotus. Pág.8.

b) Medidas jurídicas post 11-S tomadas bajo los auspicios de Naciones Unidas

Implicancias en la temática del Uso de la Fuerza, en el derecho penal internacional, y en el derecho internacional de los derechos humanos.

A partir del 11-S desde el Derecho Internacional se comenzaron a elaborar nuevas pautas de conducta que buscan regular el fenómeno terrorista, ampliándose así la competencia *ratione materiae* de la disciplina. La cuestión reside en que estas medidas, en torrentes de aspectos, han implicado reformulaciones, replanteos y nuevas hipótesis de estudio en otras áreas temáticas del Derecho Internacional. Pasemos a describir estas medidas, como se mencionó, según sus relaciones con tres áreas de temas: 1) Uso de la Fuerza 2) Derecho Penal Internacional 3) Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

1) Terrorismo Internacional y Uso de la Fuerza

¿Actos terroristas como causales de aplicación del Derecho Inmanente a la Legítima Defensa?

Sin lugar a dudas el principal replanteo en términos jurídicos y de política internacional que se produjo por las medidas contra el terrorismo adoptadas con posterioridad a los sucesos del 11-S guarda relación estrecha con la temática del Uso de la Fuerza y su regulación a nivel Naciones Unidas. Esto se debió principalmente a la campaña militar encabezada por los Estados Unidos que se desplegó en Afganistán, con causa mediata en los propios atentados e inmediata en la *negativa* del acusado Estado asiático a colaborar con los pedidos recibidos de información sobre su participación en los hechos mencionados y sobre la captura y entrega de ciertos acusados. La mencionada incursión armada fue justificada por los Estados Unidos alegando su derecho a la legítima defensa estipulado en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, alegato que fue avalado tanto por la O.E.A. y la O.T.A.N. al activar sus respectivos sistemas de seguridad colectiva amparados legalmente en el ejercicio colectivo del derecho a la legítima defensa, como por el propio Consejo de Seguridad, el cual en toda resolución relacionada con la temática (por ejemplo la 1268 y la 1373) se encargó de dejar en claro en sus considerandos que el mencionado derecho era tenido en cuenta en el accionar implementado.

El centro de la problemática reside aquí en observar si la medida tomada por los Estados Unidos y refrendada por Naciones Unidas cumple enteramente con los requisitos y condiciones estipulados por la propia Carta de San Francisco, y en caso negativo, describir cuales han sido los cambios operados y como ello genera nuevos debates doctrinarios e hipótesis de estudio. Para dilucidar ello, será indispensable en el análisis comenzar con una breve reseña sobre cómo se articula el ordenamiento jurídico internacional sobre el uso de la fuerza en general y sobre la legítima defensa en particular.

Legítima Defensa como Instituto del Derecho Internacional: orígenes, definición y caracteres

El uso de la fuerza como método para la resolución de controversias era aceptado de pleno por el Derecho Internacional Clásico. Constituía un derecho básico de todo Estado, el cual se desprendía lógicamente de la anarquía del Sistema Internacional, y por ende, de la necesidad de aquellos de defender sus intereses de forma autónoma y por el camino que considerasen más conveniente.

Sin embargo, esta tendencia fue cambiando hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX, más precisamente con los Convenios de la Haya de 1899 y 1907, donde se permitía el uso de la fuerza pero con ciertas limitaciones propias del *ius "ad bellum"* e *"in bellum"* medievales. Amén del Pacto de Sociedad de Naciones de 1919 y de las restricciones al uso de la fuerza en forma de "moratoria" que este impone, es altamente significativo en el tema en cuestión el Pacto Briand-Kellogg de 1928, en el cual se renuncia a la guerra como instrumento de política exterior pero donde varios Estados hacen reservas de que aquello no se aplicaba a circunstancias en que sus intereses vitales estaban en juego.

El final del cambio acaece con la firma de la Carta de Naciones Unidas en 1945, la cual en su artículo 2 inciso 4 establece que "los Miembros.... 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"⁷⁵. En caso de incumplir con dicha obligación se incurre en el delito de

⁷⁵Carta de Naciones Unidas. Naciones Unidas. 1997. Pág. 6.

“agresión”⁷⁶, siendo de esta forma legitimado pasivo de una pléyade de potenciales sanciones estipuladas en la Carta. En adición, la misma no solo se limita a prohibir el uso de la fuerza entre Estados a propia discreción sino que limita esta facultad a uno de sus órganos principales, el Consejo de Seguridad. Se produce así una centralización del poder de uso de la fuerza en manos de dicho órgano, “centralización que solo tiene una excepción: el derecho a la legítima defensa del artículo 51”⁷⁷.

El artículo, fundamental en nuestro análisis, reza así: “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 seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales”⁷⁸.

Ahora bien, ¿Qué es el derecho a la legítima defensa?

Siendo el citado derecho no solo una institución del derecho internacional, sino también un derecho subjetivo de las personas físicas y jurídicas en el derecho doméstico, implica “la resistencia por la fuerza a una injerencia jurídica actual”⁷⁹. A nivel internacional, esa injerencia implica una agresión antijurídica (ilícito) contra el territorio, buques, aviación o fuerzas armadas de un Estado por otro⁸⁰. La razón de ser de la institución es por ende la protección de bienes propios o ajenos amenazados por una agresión.

⁷⁶ “Se entiende por Agresión internacional 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 Naciones Unidas”: Artículo 1 de la Resolución 3314 de la XXIV Asamblea General de la ONU. www.un.org.

⁷⁷ Moncayo, Vinuesa, Gutierrez Posse. “Derecho Internacional Público”. Tomo1. Editorial Zavalia. Buenos Aires. 1977. Pág. 291.

⁷⁸ Carta de Naciones Unidas. Naciones Unidas. 1997. Pág 34.

⁷⁹ Verdross, Alfred. “Derecho Internacional Público...”. Op. Cit. Pág. 347.

⁸⁰ En la misma línea, la Comisión de Derecho Internacional la define como una “forma de reacción frente a un hecho internacionalmente ilícito... reacción armada unilateral contra un previo ataque armado”. 48 Período de sesiones del 6 de Mayo a 26 de Julio de 1996. Naciones Unidas. Nueva York. 1996.

Como observamos, el principio general en el Derecho Internacional es la prohibición del uso de la fuerza, es una norma de carácter imperativo o de *ius cogens*. Sin embargo, el empleo de la fuerza como ejercicio del derecho de legítima defensa es la respuesta lícita de un Estado ante la agresión de otro. En este marco, “la legítima defensa constituye un derecho a la vez que una exclusión del hecho internacional ilícito, es una excepción”⁸¹. Es una acción excepcional que no deja de estar limitada por el control del Consejo de Seguridad, ya que el mencionado artículo, obliga al legitimado activo para actuar a informarle sobre sus acciones y cesar en las mismas una vez que el mismo haya tomado alguna determinación al respecto.

En adición, y siguiendo el artículo 51, es un Derecho Inmanente, lo que significa que es considerado como un derecho natural del Estado, como inherente a su esencia y que por ende esta mas allá de su tipificación en el derecho positivo. Por otra parte, dicho derecho puede ser ejercido de forma individual o bien colectiva, es decir, por varios Estados al mismo tiempo. Su acepción colectiva siempre tiene de fondo un pacto previo entre los Estados que actúan, de asistencia militar mutua, siendo tal el caso por ejemplo de la O.T.A.N. (artículo 5). Vale agregar además al respecto, que la Corte Internacional de Justicia, en un fallo de 1986 determinó que para que se pueda aplicar la Legítima Defensa Colectiva debe haber primero una declaración de la víctima de que ha sufrido un ataque, y segundo, una solicitud de ayuda de su parte⁸².

Alcance Causal. Doctrinas Contrapuestas

No habiendo mayores contradicciones doctrinarias sobre lo antes explicado, las aguas se dividen al momento de determinar cual ha de ser el alcance causal del artículo, es decir, el motivo o razón que permite alegar el derecho a la legítima defensa. En este sentido, parecen haber dos Doctrinas contrapuestas: una que aboga por una interpretación literal y acotada del artículo y otra que post 11-9 ha cobrado una renovada importancia, la

⁸¹ Dromi San Martino, Laura. “Legítima Defensa Internacional”. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1998. Pág. 10

⁸² Ver Caso “Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua, fondo, (Nicaragua vs. Estados Unidos). Corte Internacional de Justicia. 1986. En, “ Guía para el conocimiento de los elementos de Derecho Internacional Público”, de H. Gutierrez Posse. Editorial La Ley. 2003. Pág. 299.

cual, basada en la identificación de nuevas circunstancias ajenas a las que sirvieron de marco a la redacción de la Carta en el '45, propone una interpretación amplia del artículo para así adaptarlo a la actual realidad internacional.

La doctrina altamente mayoritaria se expide por una interpretación literal y acotada del artículo de forma tal que sea su aplicación congruente con los objetivos de la Carta y competencia de sus órganos. Por ende, sostiene que deben de cumplirse dos elementos como condición *sin e qua non* para la aplicación del derecho a la Legítima Defensa: ataque armado y la afectación del territorio. “La falta de los mismos implica que la acción que se esgrime como legítima defensa se convierta en ilícito internacional y el Estado que la ha llevado a cabo adquiera el carácter de agresor”⁸³.

Vemos de esta forma como el citado derecho solo podría ser invocado en caso de una amenaza real y presente, y no futura y probable, de un ataque armado ya perpetrado. Sin embargo, y amén de que escape a los objetivos del presenta análisis, es esencial también remarcar que no es del todo clara la expresión “ataque armado”. ¿A qué hacemos referencia cuando hablamos de ataque armado?. ¿Se considera el uso de aviones comerciales contra objetivos civiles como ataques armados?. La doctrina se encuentra dividida al respecto, y aunque mayoritariamente se acepta que no tienen las mismas connotaciones jurídicas⁸⁴ los términos “uso de la fuerza” (artículo 2), “agresión” (artículo 39) y “ataque armado” (artículo 51) tampoco hay claras líneas divisorias entre los mismos.

Así, la posibilidad de ejercer la Legítima Defensa de forma preventiva, es decir, ante una potencial amenaza queda anulada si nos remitimos a una interpretación literal de la Carta. “El sentido natural de los términos empleados por el artículo 51 no autoriza, la defensa preventiva, es decir, la que se produciría ante el temor razonable y fundado de una agresión inminente”⁸⁵, sostiene Pastor Ridruejo al respecto. La Doctrina en cuestión considera que “de admitirse aquello último, se estaría abriendo la puerta a calificaciones arbitrarias de los Estados para legitimar el uso de la fuerza ante un ataque todavía inexistente, lo que sería contrario al principio general de prohibición del uso de la fuerza y desnaturalizaría por completo el papel hegemónico del Consejo de Seguridad en el contexto

⁸³ Dromi San Martino, Laura. “Legítima Defensa....Op. Cit. Pág. 49.

⁸⁴ Díez de Velasco Vallejo, Manuel. “Instituciones de”. Op. Cit. Pág. 827.

⁸⁵ Pastor Ridruejo, J. “Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales”. Madrid. Tecnos. 1996. Pág. 655-656.

del artículo 51. En consecuencia, se impone una interpretación restrictiva de dicho precepto pues en otro caso se incumplirían los requisitos de la legítima defensa”⁸⁶.

Siguiendo con la postura doctrinaria en cuestión y amén de su interpretación del alcance causal de instituto, existen otros dos caracteres de la Legítima Defensa que la misma se esfuerza en remarcar. En primer lugar, considera axial la *proporcionalidad* de la respuesta, es decir, el que nunca el ejercicio de la defensa debe ser más dañoso que la agresión misma recibida. En segundo lugar, considera que el ejercicio del derecho en cuestión también a de tener una *estricta aplicación temporal*⁸⁷, debe ser una respuesta inmediata, es decir, provisional y transitoria hasta tanto el Consejo de Seguridad tome medidas. La extralimitación en el tiempo implicaría nuevamente la definición el Estado que lo realiza como agresor⁸⁸.⁸⁹

Por otro lado, encontramos una interpretación amplia del artículo 51 que cobró importancia luego del 11-9, principalmente por haberse convertido en la Doctrina profesada y defendida por la Administración en el poder en los Estados Unidos. Como ya se ha mencionado anteriormente, la misma es justificada por el hecho de que se percibe al actual devenir internacional como diferente al contexto que enmarcó la firma de la Carta de San Francisco, y que por lo tanto, muchas de las actuales amenazas a los Estados, principalmente el Terrorismo Internacional, no estuvieron allí contempladas.

Remontándose a normas del Derecho Internacional Consuetudinario previo a 1945, que como vimos, permitían el uso de la fuerza a propia discreción por más amplios motivos

⁸⁶ Sánchez Rodríguez, L. “Curso de Derecho Internacional Público”. Madrid. Universidad Complutense. 1992. Pág. 804-805.

⁸⁷ “En el Consejo de Seguridad ha surgido a veces la idea de que la inmediatez no sólo se refiere al tiempo, sino también al espacio. Es decir, la acción armada que quiera beneficiarse de la excepción de la legítima defensa, debe realizarse – immediately and in the same location- con relación al ataque”. Ortega Carcelén, M., “La Legítima Defensa del territorio del Estado. Requisitos para su ejercicio”. Madrid. Tecnos. Pág.25.

⁸⁸ Estaríamos en presencia de la figura jurídica de Represalia, definida como “injerencia jurídica de un Estado, lesionado en sus derechos, contra bienes jurídicos particulares del Estado culpable para inducirle a que repare el acto ilícito o que desista en el futuro de tales acciones”. Verdross, Alfred. “Derecho Internacional...”. Op. Cit. Pág. 345.

⁸⁹ También aquí vale recordar que no ha sido nada auspicioso en este sentido el ya mencionado fallo de la Corte Internacional de Justicia, el cual sostiene en su artículo 194 “que a referencia de las partes solo se juzga el derecho a legítima defensa por acción armada ya producida y no se pone a consideración la ilicitud de la reacción a amenaza inminente por lo que la Corte no se pronunciará al respecto”. Ver para mas información: “Derecho Internacional Público. Casos Prácticos” de Zlata Drnas de Clement. Ed. Marcos Lerner. Córdoba. 1995.

que el actual derecho vigente, y citando ciertos ejemplos contemporáneos como ser el bloqueo a Cuba por los Estados Unidos en 1962 y el ataque israelí a un reactor nuclear iraquí en 1981, esta doctrina propone el uso de una Legítima Defensa Preventiva. Esto implica, dejar de lado el requisito de “ataque armado” del artículo 51, y permitir el ejercicio de dicho derecho ante amenazas potenciales aún no concertadas. El argumento es claro: la Legítima Defensa tiene como razón de ser la protección de bienes del Estado ante una amenaza. Las actuales no son las mismas que en la Segunda Guerra Mundial, los medios y métodos utilizados son diferentes, por lo tanto, se debe de hacer que este reaseguro jurídico no pierda su esencia, se debe adaptar a la nueva realidad para que siga siendo un eficaz instrumento de defensa y no estéril letra muerta.

El caso de la campaña militar en Afganistán (2002)

La incursión armada en Afganistán del 2002, cuyo objetivo expreso fue procurar el derrocamiento del ilegítimo gobierno talibán al poder (objetivo que se alcanzó), tuvo dos importantes consecuencias en la arena del Derecho Internacional, más específicamente en lo que hace a la reglamentación del uso de la fuerza por parte de los Estados y en las reglas existentes en el sistema de medidas orientadas a la eliminación del terrorismo internacional.

La primera consecuencia ha sido de carácter doctrinario, y consiste en la puesta en escena nuevamente del concepto de legítima defensa preventiva explicado con anterioridad. La importancia de este actual debate radica en que la doctrina de la legítima defensa preventiva, abogando por una interpretación más amplia y menos literal del articulado de la Carta, pone en riesgo la totalidad el edificio jurídico de medidas destinadas a regular el uso de la fuerza, y también la propia legitimidad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con todo lo que ello representa para la política internacional contemporánea. Mientras que en los pasados años `90 el Consejo de Seguridad fue ganando, paulatinamente y de forma consuetudinaria, nuevas atribuciones y derechos, como es el caso de la creación de Tribunales Ad Hoc (Casos de Ruanda y de la Ex –Yugoslavia), a partir del 2001 y de la doctrina en cuestión, su legitimidad es cuestionada y su principal función de ser el ente monopolizador de la decisión de *usar* la fuerza se ve jaqueada por la posibilidad de que los Estados, al verse intimidados por alguna amenaza externa y de subjetiva calificación de

inminente, opten por utilizar la fuerza por su propia cuenta. Como se observa, las reglas de juego en la temática se encuentran fuertemente cuestionadas, lo cual ya es indicador de que podrían avecinarse cambios en las mismas, siempre bajo el contexto de los principios y normas fundamentales existentes, los cuales continúan incólumes.

La segunda consecuencia, ha sido de carácter netamente práctico-empírico, y tiene que ver con aquellas reglas específicas que la incursión armada, amparada en el artículo 51, parece haber derogado por la vía consuetudinaria, y con aquellas otras reglas que parecen haber cobrado fuerza vinculante a partir del mismo hecho.

Al respecto, en primer lugar, los acontecimientos de Afganistán (2002) parecen determinar que el secuestro y utilización de aviones comerciales contra objetivos civiles, como lo fue el World Trade Center, se considera un ataque armado en iguales términos que lo requiere el artículo 51 de la Carta. Esto resuelve en cierta medida el debate académico surgido desde antaño sobre qué debe entenderse por el impreciso concepto de *ataque armado* según se estipuló en las negociaciones de Dumbarton Oaks de 1944 previas a la sanción de la Carta. Al respecto las opiniones estaban divididas, ya que mientras que algunos sostenían restrictivamente que un ataque armado solo podía realizarse por medios militares, otros abogaban por una interpretación más amplia del mismo, que es la que parece finalmente haber prevalecido.

En segundo lugar, también parece haber cobrado vigencia por vía consuetudinaria, la regla que estipula que un ataque armado perpetrado por un grupo terrorista, cuya vinculación con un Estado ha sido probada, cuadra dentro de los causales legales para que el Estado agredido use la fuerza en su contra, amparándose en su derecho a la legítima defensa del artículo 51. Como bien afirmaba el Dr. Joaquín Fernández, “el nudo gordiano de la aplicabilidad o adecuación de la legítima defensa como respuesta al terrorismo internacional radica en sí, y en que medida, los actos y actividades terroristas, o más precisamente la implicación de un Estado en esos actos y actividades puede considerarse un ataque armado”⁹⁰. La respuesta parece ser ahora, post Afganistán 2002, positiva. Ahora bien, lo que no queda claro luego del acontecimiento señalado, y que queda abierto al debate doctrinario, es cuál es el criterio de atribución del comportamiento del grupo terrorista al Estado. Siguiendo las palabras del proyecto de responsabilidad del Estado por

⁹⁰ Alcaide Fernández, J. “Las Actividades Terroristas...”. Op. Cit. Pág. 292.

hechos internacionalmente ilícitos⁹¹, parecería el hecho cuadrarse en la posibilidad estipulada en su artículo 8, que legisla sobre los casos en que grupos ajenos al Estado bajo la dirección y control del mismo. Sin embargo, no se desprende de declaraciones ni escritos que esta sea la decisión tomada, y además colisiona con lo resuelto por la C.I.J. en el caso de las actividades paramilitares en Nicaragua, donde no se reconoció un control efectivo de los Estados Unidos sobre los mencionados grupos, a pesar de haber probado su vinculación con los mismos, y por ende no se lo consideró responsable⁹². De todas formas, y como sostiene al respecto Cassese, “la pretensión de considerar los actos o actividades terroristas como un ataque armado ha de acompañarse, salvo que los hechos sean notorios, de las pruebas que sean necesarias para atribuir esos actos al Estado frente al que se pretende recurrir a la fuerza sobre la base de la legítima defensa”⁹³.

En tercer lugar, los principios de proporcionalidad y de estricta aplicación temporal y espacial de la respuesta al ataque armado parecen haber encontrado una tácita derogación consuetudinaria. Esto debido a que la campaña militar en Afganistán comenzó meses después del 11-S, fue geográficamente distante a Nueva York, lugar del atentado, y además superó en armamento, personal implicado, gasto y defunciones al atentado en sí. A pesar de que no se puede sostener que el caso afgano haya constituido la aplicación práctica exacta de la doctrina de la legítima defensa preventiva, ya que se ha consensuado la existencia de un ataque armado previo, si se estuviese en condiciones de afirmar que las nuevas medidas para eliminar al terrorismo esbozadas, parecen comenzar a gestar una costumbre jurídica que deroga ciertos caracteres esenciales del derecho amparado por el artículo 51 de la Carta de San Francisco.

En conclusión, la aceptación y legitimación de que el fundamento de la campaña en Afganistán en el 2002 consistía en el Derecho a la legítima defensa ha provocado varios cambios en la normativa vigente sobre terrorismo internacional y uso de la fuerza. Mientras que por un lado, se han creado nuevas reglas que aceptan la invocación del artículo 51 de la Carta antes ataques terroristas, se han derogado otras relacionados con ciertos principios de

⁹¹ Resolución A/RES/56/83 de la Asamblea General del 28 de Enero del 2002. En www.un.org.

⁹² Ver para mas información: “Derecho Internacional Público. Casos Prácticos” de Zlata Drnas de Clement. Ed. Marcos Lerner. Córdoba. 1995.

⁹³ Cassese, A. “The current legal regulation of the use of force”. MNP. Dordrecht. 1986. Pág. 597.

aplicación de dicho derecho, más precisamente, la proporcionalidad y la estricta aplicación temporal y espacial.

2) Terrorismo Internacional y Derecho Penal Internacional

Responsabilidad Penal Individual. La Corte Penal Internacional como herramienta. Medidas regionales complementarias: el caso europeo.

Apuntes sobre Responsabilidad Penal Individual

Los Principios de Núremberg recogidos por las Naciones Unidas años más tarde de la realización del famoso juicio⁹⁴, marcaron una nueva etapa dentro del Derecho Internacional y del Penal: cobra fuerza el *principio de responsabilidad penal individual*. Este principio estaba basado en la concepción de que así como “no hay Estados o naciones civilizadas sino personas civilizadas, no hay Estados criminales sino personas criminales, actúen o no en nombre de un Estado”⁹⁵, y de que “el progreso requiere que se exijan responsabilidades individuales a las personas culpables, incluso si actúan como órganos de un Estado”⁹⁶. “Los crímenes contra el derecho internacional son cometidos por hombres, no por entidades abstractas, y solo pensando a los individuos que cometen dichos crímenes pueden las convenciones del derecho internacional ser respetadas”, se sostuvo durante el mencionado proceso. Esto al margen de la responsabilidad internacional que le quepa al propio Estado implicado por haber participado en un hecho ilícito a nivel internacional.

El principio en cuestión fue luego incluido en los Convenios de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario, en las propias doce convenciones existentes en materia de terrorismo a nivel universal, en los estatutos de los tribunales ad hoc para la Ex – Yugoslavia y Ruanda, y alcanzó su máxima de precisión empírica jurídica en el actual Estatuto de la Corte Penal Internacional. Sin embargo y a pesar del avance que esto representan en términos de apoyo al *valor justicia*, a lo largo del siglo XX el debate en la temática estuvo centrado en el cómo hacer realidad en términos jurídicos el enjuiciamiento

⁹⁴ Resolución 95(I) de la Asamblea General de la ONU. 11 de diciembre de 1946. En www.un.org.

⁹⁵ En Alcaide Fernández, J. “Las Actividades Terroristas...”. Op. Cit. Pág. 170.

⁹⁶ Vilariño Pintos. “Consideraciones respecto a la configuración del crimen y delito internacional”. REDI. XXXIV. 1982. Pág. 368.

de estas personas implicadas en graves crímenes de guerra o contra la humanidad. Se erigieron de esta forma dos grandes posturas: una primera de corte anglosajón que otorga primacía al Derecho Internacional, abogaba por la directa aplicación del mismo a las personas individuales y proponía que la vía consuetudinaria era el mejor camino hacia la determinación de los caracteres de los distintos delitos. Y una segunda que concebía al derecho penal internacional como un verdadero derecho penal de origen internacional y que por ende deben respetarse sus principios y garantías básicos, léase, principio de legalidad y tipicidad principalmente⁹⁷.

El regimen de medidas para la eliminación del terrorismo internacional, centrado en aquel entonces en las doce convenciones parciales universales, tampoco escapó al debate planteado. Sumada esta cuestión a la problemática inherente al fenómeno del terrorismo que es la falta de una definición normativa sobre el mismo, lo cual hacía aún más dificultosa su sanción. Como alternativas viables para zanjar este escollo paralizante se esbozaron dos tipos de respuestas de naturaleza innovadora pero insuficiente. Estas fueron las ya mencionadas cláusulas referidas a la obligación de *juzgar ó extraditar (aut dedere aut iudicare)* y la que estipula la *jurisdicción universal* como principio de aplicación de la ley penal, es decir, que todos los Estados son legitimados activos para juzgar a una persona por los delitos estipulados en las convenciones relacionadas más allá de su nacionalidad o del lugar donde los cometan. Ambas estrategias jurídicas tenían como fin el intentar garantizar el hecho de que al menos un Estado siempre este legitimado para ejercer la acción penal contra los sospechosos, y que los mismos tengan cada vez menos lugares físicos donde recluirse para no ser procesados u obtener menores penas, lo que se conoce como *forum shooing*.

Los tratados de alcance parciales que contenían estas cláusulas no contenían tipos penales precisos sino más bien obligaciones para los Estados de tipificar estos delitos en sede interna. Complementadas estas con las disposiciones sobre los criterios de aplicación de la ley penal y las condiciones de extradición. Así las cosas los tratados dejaban un amplio margen de discreción para los Estados en materia de decisión de extraditar o no, margen que apunta a ser reducido desde las propias resoluciones emanadas de Naciones

⁹⁷ Para más precisiones sobre este debate doctrinario entre “penalistas” e “internacionalistas” ver Gramajo, J. M. “El Estatuto de la Corte Penal...”. Op. Cit.

Unidas post 11-S y más eficientemente desde medidas concretas de alcance y consenso regional, donde el caso europeo es significativo.

Corte Penal Internacional

¿Herramienta para juzgar a los presuntos terroristas?

El establecimiento de la Corte Penal Internacional (CPI) tras la Conferencia de Plenipotenciarios de Roma en 1998, y su posterior entrada en vigencia en Julio de 2002, dota al Derecho Internacional Contemporáneo de una novedosa herramienta: una tribunal con plena capacidad para juzgar personas físicas, personas de carne y hueso. La Corte es el último paso de un largo camino comenzado en la inmediata post Segunda Guerra Mundial, más precisamente en los juicios de Nüremberg y Tokio a los jefes del Eje, donde como se observó, por primera vez se concebía a las personas como responsables de crímenes contra el derecho internacional. En este mismo sentido, la Convención contra el Genocidio de 1948, los Convenios de Ginebra de 1949 sobre Derecho Humanitario, y los mismos tribunales Ad Hoc, creados por Naciones Unidas, en la ex Yugoslavia y Ruanda son aportes axiales a la conjunción entre Derecho Penal y Derecho Internacional que hoy se ve plasmada en un verdadero sistema jurídico penal internacional como lo es la C.P.I. Instancia permanente y complementaria a las jurisdicciones nacionales, y por ende superadora de los reaseguros previos analizadas en el punto anterior.

La Corte Penal tiene competencia para juzgar a los responsables de los delitos de Genocidio, Lesa Humanidad y Crímenes de Guerra, los cuales se encuentran detalladamente tipificados en el estatuto. También figura el crimen de agresión dentro de su competencia, pero debido a la falta de consensos alcanzada en la definición del mismo se estipuló su posterior operatividad luego de que una futura Conferencia de Revisión lo conceptualice y adhiera. En lo que ha este trabajo respecta, en las negociaciones y escritos preeliminares a la sanción del estatuto se solicitó la inclusión del delito de terrorismo como parte de la competencia de la Corte. Al respecto, el proyecto de Estatuto elaborado por la Comisión de Derecho Internacional, planteaba una clasificación bipartita de los delitos a ser tenidos en cuenta por la Corte. En su artículo 20 se hablaba de los delitos principales o de núcleo duro (core crimes) y los definidos en tratados (treaty crimes), en los cuales se incluía

el no respeto por las convenciones existentes sobre terrorismo y protección de la navegación aérea y marítima. Para estos últimos delitos se proponía una competencia opcional de la Corte, basada en la aceptación individual de cada Estado parte.

“Sobre este particular, un gran número de delegaciones objetó este esquema no sólo porque los referidos tratados no contienen normas penales sino obligaciones para los Estados parte, sino también porque, a su juicio, la Corte debía ser una jurisdicción excepcional, cuya competencia se extendería a un número reducido de delitos de extrema gravedad. Por ello se propició la supresión de esta categoría y la limitación de la competencia a los delitos de núcleo duro”⁹⁸. A la propuesta presentada por Argelia, India, Sri Lanka y Turquía⁹⁹ de incluir dicha categoría de delitos, un conjunto importante de Estados se opuso sosteniendo que no debía ser así porque: el delito de terrorismo aún no se encontraba correctamente definido, que el mismo llevaría a la politización de la Corte, que ciertos actos de terrorismo no eran lo suficientemente graves como para motivar la intervención de una Corte Internacional, y finalmente que la vía nacional interna de persecución y juzgamiento de los implicados en tales delitos había demostrado ser más eficiente que la internacional cooperativa. Por otra parte también, varios Estados se mostraron en contra de la propuesta por estar a favor de la delimitación entre actos terroristas y actos provenientes movimientos de liberación nacional y de pueblos bajo la ocupación extranjera.

Observamos así como hacia 1998 la posibilidad de que la Corte Penal Internacional tuviera una clara competencia sobre los delitos de terrorismo quedo virtualmente cerrada, salvo en los casos de conflictos armados dónde es considerado un tipo de crimen de guerra (artículo 8.2), lo cual estaba así pactado desde los mismos Convenios de Ginebra de 1954. En términos técnicos se hubieran entremezclado dos cuestiones jurídicas diferentes, ya que a diferencia de los delitos incluidos, el terrorismo no es un delito contra el derecho internacional sino de implicancia internacional, que debe de ser reprimido conforme a los ordenamientos jurídicos domésticos y donde el derecho internacional juega el rol de promotor de la cooperación para el castigo y persecución del mismo a nivel interno.

⁹⁸ Gramajo, J. M. “El Estatuto de la Corte Penal...”. Op. Cit. Pág. 120.

⁹⁹ Ver al respecto A/CONF.183/C.1/L 27/Rev 1. En www.un.org.

Sin embargo, a partir de la magnitud y dimensiones de los sucesos del 11-S, y más aún con lo acaecido en la central ferroviaria de Atocha en Madrid, en marzo del 2004, cobró mayor fuerza el debate doctrinario acerca de si tamaños atentados terroristas no debían ser catalogados como verdaderos *crímenes de lesa humanidad*, cuadrando así en la competencia *ratione materiae* de la Corte Penal. Según el artículo 7 del Estatuto, estos crímenes comprenden cualquiera de los siguientes actos cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra cualquier población civil:

- 1) asesinato
- 2) exterminio;
- 3) esclavitud;
- 4) deportación o traslado forzoso de población;
- 5) encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional;
- 6) tortura;
- 7) violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable;
- 8) persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género, 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;
- 9) desaparición forzada de personas;
- 10) el crimen de apartheid;
- 11) otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

Se trata, como se observa, de una categoría residual de crímenes, ya que no presentan el elemento psicológico propio del genocidio que es la voluntad de exterminar, ni tampoco están indefectiblemente relacionados con hechos de conflictos armados como sí lo están los crímenes de guerra. Por otra parte el ataque a la población civil debe de realizarse de forma sistemática, es decir, con una organización o planificación de fondo, o bien generalizada, es decir, en escala. Se establece de esta forma un umbral mínimo para que

actos aislados no puedan ser considerados como crímenes de lesa humanidad y la Corte se vea obligada a lidiar con cuestiones de importancia menor. Vale también aclarar que no es condición *sin e qua non* para que intervenga la Corte el que dichos delitos sean cometidos por el Estado, también otros grupos organizados cuadran dentro de los legitimados pasivos pasibles de sanción.

La doctrina que se muestra actualmente favorable a la inclusión de los atentados terroristas en la categoría de crímenes de lesa humanidad, fundamenta su posición en que luego de los sucesos del 11-S y 11-M se multiplicaron las voces que caratulan a dichos atentados como *crímenes contra la humanidad* pasibles de sanción internacional. Al respecto encontramos, no solo las afirmaciones contenidas en las propias resoluciones del Consejo de Seguridad (1377 principalmente) sino también las propias palabras de importantes personalidades políticas y académicas, como es el caso del Secretario General de Naciones Unidas, Koffi Annan y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson, entre otros¹⁰⁰.

Se aboga por la asimilación de los atentados terroristas de escala y magnitud como los acaecidos el 11-S y el 11-M con los actos en contra de la sociedad civil estipulados en el mencionado artículo 7 del Estatuto, más precisamente, con las prácticas relacionadas con asesinatos y también con los “otros actos inhumanos de carácter similar” del punto k) del artículo en cuestión. Punto controvertido este último ya que deja al tipo penal abierto y por ende sometido a potenciales apreciaciones parciales y subjetivas, y poco acordes con las garantías penales que se procuró defender en las negociaciones previas a Roma en el ‘98. “Si esto ocurre, la noción de crímenes contra la humanidad será ampliada. Sin embargo, el problema surgirá al momento de determinar bajo qué circunstancias los ataques terroristas caerán dentro de este concepto”¹⁰¹, el umbral mínimo debe ser correctamente determinado para evitar que cualquier atentado aislado o de menor magnitud sea competencia de la Corte.

Es ilustrativo al respecto, citar la opinión del juez y jurista Garzón Real, el cual sostiene que “el delito de terrorismo puede tener cabida a pesar de que expresamente no

¹⁰⁰ K. Annan hizo declaraciones para la radio francesas y la cadena CNN. Para las afirmaciones de M. Robinson ver UN Daily Highlights, 25 September 2001. En <http://www.un.org/News/dh/20010925.html>.

¹⁰¹ Anderson, M. “Terrorism is also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law”. En www.worldnetdaily.com.

está señalado en el artículo 7 del Estatuto de la Corte Penal Internacional. En su encabezamiento, este artículo dice que: "Se considerarán crímenes contra la humanidad, a los efectos del presente estatuto, cuando el crimen de lesa humanidad sea cometido como parte de un ataque generalizado y sistemático contra una población civil o con conocimiento de dicho ataque". Después de la discusión de las reglas de procedimiento se ha añadido un inciso ciertamente perturbador. El inciso es: "siempre que el Estado u organización promueva o aliente activamente dicha conducta". Insisto, este inciso es perturbador por cuanto aparentemente excluye la actitud omisiva del Estado o de los grupos paramilitares que pueden ser amparados desde el Estado. Si la actitud omisiva se excluye, habrá muchas ocasiones en las que quedarán impunes determinadas conductas y actividades amparadas o consentidas desde el poder"¹⁰².

Podemos concluir en cuanto al rol de la C.P.I. en la lucha contra el terrorismo, que los sucesos del 11-S y del 11-M han abierto la puerta hacia una posible inclusión de dicho flagelo como delito de competencia de la Corte en términos de representar prácticas que se interpretan como verdaderos crímenes de lesa humanidad. El debate se encuentra aún abierto, pero de arribarse a una conclusión positiva en términos de la aceptación del acto terrorista como acogido por la competencia de la Corte, estaríamos en presencia de nuevas pautas de procedimiento en el régimen de eliminación del terrorismo internacional, ya que los fallos al respecto de la Corte serían fuente primordial de potenciales nuevas reglas dentro del mismo.

Medidas Regionales Complementarias: El caso europeo.

Como observamos en apartados anteriores, las convenciones de alcance parcial sobre terrorismo contenían importantes estipulaciones sobre principios de aplicación de la ley penal y también sobre obligaciones y condiciones de las concesiones de extradición que los Estados estaban obligados a realizar. Vimos además que las mismas eran insuficientes y que se abogaba por una mayor cooperación horizontal entre los Estados para garantizar

¹⁰² Transcripción literal de la conferencia pronunciada por Baltasar Garzón, juez de la Audiencia Nacional de España, en la Sala Ginastera del Teatro Argentino de La Plata al recibir el doctorado Honoris Causa, de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). En www.lainsignia.org, 27 de Diciembre de 2001.

mayores grados de eficiencia en el juzgamiento de delitos de esta índole. Este punto fue muy tenido en cuenta por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en sus afirmaciones posteriores al 11-S. En las vinculantes resoluciones 1373 y 1377 del 2001 (actúa expresamente bajo el capítulo VII de la Carta), pilares de las nuevas reglas y procedimientos contra el terrorismo internacional, amén de estipular ciertas obligaciones relacionadas expresamente con la financiación y congelamiento de fondos de los grupos terroristas, solicita a los Estados cooperar en materia de intercambio de información y asistencia jurídica. Más específicamente insta a que:

- 1) Adopten medidas para prevenir la comisión de actos de terrorismo mediante la provisión de alerta temprana a otros Estados mediante el intercambio de información.
- 2) Se proporcionen recíprocamente el máximo nivel de asistencia en lo que se refiere a las investigaciones o procedimientos penales relacionados con la financiación de los actos de terrorismo o el apoyo prestado a éstos.
- 3) Encuentren los medios para intensificar y agilizar el intercambio de información operacional, especialmente en relación con las actividades o movimientos de terroristas individuales o de redes de terroristas.
- 4) Cooperen en particular mediante acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales para impedir y reprimir los ataques terroristas, y adoptar medidas contra quienes cometan esos actos.

A partir de esta serie de obligaciones, al igual que las estipuladas por las convenciones parciales, y potenciada por los sucesos del 11-M, Europa ha sido el continente que se ha puesto a la vanguardia de la creación de mecanismos de cooperación regional para la sanción homogénea del delito de terrorismo, una persecución y procesamiento ordenado y conjunto de los acusados y un intercambio de información sistemático y profesionalizado entre los Estados Parte. Otras regiones del mundo también se encuentran avanzando en la misma dirección que Europa, como es el caso de América y su Convención Interamericana contra el Terrorismo entrada en vigor en el 2003. Sin embargo, los logros alcanzados por Europa merecen ser remarcados por lo profundo de los cambios que han implicado en su régimen interno de prevención y eliminación del terrorismo.

Al respecto, el Viejo Continente parece haber tomado un camino diametralmente opuesto al enfoque belicista de eliminación del terrorismo propuesto por la Administración Bush y ya descrito antes. La Unión Europea en cambio y como se ha mencionado, optó por una serie de medidas de cooperación política, jurídica y policial para luchar contra la amenaza que representa el uso político del terror.

Vemos así como contrastan dos formas regionales diferentes de leer el fenómeno del terrorismo, dos modos disímiles que van desde la percepción de diferentes causas hasta la planificación de distintas soluciones. Es importante además destacar que, a pesar de que existen Estados europeos, como el Reino Unido y España, que han formado parte de la Coalición liderada por Estados Unidos, y que por ende han apoyado su política belicista, esto no implica que los mismos no hayan también sido parte axial de la planificación y puesta en marcha de los mencionados programas de cooperación jurídica antiterroristas.

Precisando ahora los principales acuerdos de cooperación alcanzados, es vital el remarcar la Posición común del Consejo, del 27 de Diciembre del 2001, donde se alcanza un logro fundamental para cualquier intento de cooperación posterior: define lo que de allí en más sería para la Unión un acto y un grupo terrorista. Tamaña muestra de voluntad política en la búsqueda de consenso para dar solución a un difícil problema como lo es la amenaza terrorista no puede más que ser resaltado. Dicha Posición Común elabora además una lista de los grupos a ser considerados hasta el momento como terroristas (de revisión cada seis meses), entre ellos la E.T.A. y el I.R.A., los cuales se adhieren a Al-Qaeda, etiquetada de igual forma ya desde febrero del mismo año. Finalmente, la Posición estipula el embargo de los fondos y haberes financieros de las personas y entidades incluidas en la lista.

Otros alcances logrados se relacionan, en primer lugar, con el aumento de las funciones en materia de Terrorismo del Sistema de Información Schengen. Esto a través de permitir el acceso a los datos allí almacenados a las autoridades encargadas de lidiar con el terrorismo, de alargar la lista de objetos buscados que pueden ser pasibles de indicación y registro (ejemplo: permisos de residencia, buques, tarjetas de crédito), y de fomentar la colaboración del Sistema con la Europol y el Eurojust. En segundo lugar, con la estipulación de cada Estado miembro cree un servicio especializado dentro de su policía

local que se encargue pura y exclusivamente de entender en casos en los que estén implicadas las personas y grupos de la lista antes mencionada.

Vale además destacar aquí el avance en la materia que se logró hacia finales del 2001 en la Cumbre de Perpiñan entre España y Francia. En aquella se pactó, además del traspaso de información de forma inmediata, la creación y puesta en marcha de dos nuevas figuras de cooperación judicial: la entrega temporal y la denuncia oficial.

Por su parte, la *entrega temporal* implica la posibilidad de que un etarra condenado en alguno de los dos Estados pueda ser cedido al otro por un plazo de tiempo para que sea investigado o declare sobre alguna otra causa. Así, esta figura tiene como finalidad principal evitar la prescripción dicha otra causa. Bajo el marco de este acuerdo, un antiguo líder de la ETA cumpliendo condena en Francia, y acusado de intentar asesinar al Rey Juan Carlos en 1995, fue extraditado a España temporalmente para el juicio.

En cuanto a la *denuncia oficial*, se basa en aquellos casos en que los delincuentes huidos de España cometan infracciones menores en territorio francés. Ante esta situación, Francia renuncia a juzgar al individuo para que España lo haga, junto con el juicio pertinente al acto terrorista cometido en ese país. Se pretende de esta forma que si un terrorista comete un delito menor en Francia y un atentado en España, este no pueda utilizar como argumento el delito menor para ser juzgado y cumplir condena en Francia, evitando comparecer ante la justicia española.

Sin embargo, el principal acuerdo de cooperación alcanzado por la Unión Europea como un todo, que supera en esencia a las dos figuras jurídicas anteriormente mencionadas, es la *Orden Europea de Detención y Entrega*. La Euroorden, como es conocida, fue aprobada en Junio de 2002 y es un sistema de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales sobre treinta y dos delitos entre los que se encuentra el de terrorismo. Dicho sistema reemplaza a los lentos acuerdos de extradición y básicamente consiste en eliminar el principio de doble incriminación como condición sine qua non para poder detener a un posible delincuente. Así las cosas, cada autoridad judicial nacional debe reconocer, *ipso facto*, y con controles mínimos, la solicitud de entrega de una persona formulada por la autoridad judicial de otro Estado miembro. Este sistema rige a partir del 1 de Julio del 2004, pero varios Estados, incluyendo a España, Francia, el Reino Unido y Alemania han decidido, y de hecho lo han realizado, ponerlo en vigencia desde principios del 2003.

En conclusión, ya se encuentra arraigada jurídicamente la pauta por la cual se considera que los autores de actos terroristas son pasibles de responsabilidad penal individual por los mismos, más allá de la que le corresponde al Estado si es que este se encuentra involucrado en el hecho. La inclusión del delito de terrorismo en el Estatuto de la C.P.I. hubiera sido un gran avance en la materia, lo mismo que su consideración futura como posible crimen de lesa humanidad. Sin embargo, actualmente se afianza la opción de la cooperación regional sobre cuestiones de extradición, armonización de penas y procedimientos, e intercambio de información como el camino a seguir para superar los blancos jurídicos existentes y alcanzar un mayor grado de justicia en cuanto a actos y actividades se refiere.

3) Terrorismo y Derechos Humanos

La Condición de Refugiado bajo la Resolución 1373. Mención al Derecho a la autodeterminación de los pueblos. Mención a las garantías judiciales en los procesos penales.

La Condición de Refugiado bajo la Resolución 1373

De la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la cual data de Septiembre del 2001, se desprende que un tópico de gran importancia que cobra renovada importancia luego de los sucesos del 11-S es el de los requisitos y procedimiento para el otorgamiento de la condición de refugiado, derecho humano garantizado por la Convención sobre el Estatuto del Refugiado de 1951. Para poder analizar las medidas propuestas por el Consejo de Seguridad es necesario previamente realizar una breve conceptualización y caracterización del instituto.

Según el mencionado estatuto (artículo 1.A) se considera *refugiado* a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a

consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. Por otra parte, la Declaración de Cartagena realizada por el ACNUR en 1984, establece que “se considera también refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva a los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”¹⁰³.

Esta definición contiene claramente los requisitos que una persona debe reunir para convertirse en un refugiado, sin embargo, también en el Estatuto están expresamente determinadas las causales de cesación de la condición (artículo 1.C), así como también los de exclusión (artículo 1.F). En cuanto a los de cesación, una persona deja de ser un refugiado cuando acaece alguna de las siguientes circunstancias: decide voluntariamente regresar a su país de origen, recobra la nacionalidad perdida, adquiere una nueva nacionalidad o bien, si desaparecen los acontecimientos negativos en su país de origen y por lo tanto deba regresar el mismo.

Pasemos ahora a describir los causales de exclusión, es decir, aquellos motivos por los cuales, a pesar de cumplir con los mencionados requisitos, no puede concederse a una persona la condición de refugiado:

- a) si ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos
- b) Si ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada.
- c) Si ha sido culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Por otra parte, es esencial también remarcar que el Estatuto garantiza el principio de *non refoulement*, es decir, de no devolución a lugares donde la vida o libertad del refugiado se encuentren en peligro. Sin embargo, no podrá invocar este beneficio el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se

¹⁰³ Ruiz de Santiago, Jaime. “Relaciones entre el Asilo y el Refugio”. En bibliografía Cátedra de Derechos Humanos y Garantías del Dr. R. Vinuesa. Universidad de Buenos Aires. Argentina. Pág.132.

encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

Ahora bien, teniendo estas consideraciones en cuenta, pasemos a describir las recomendaciones realizadas al respecto por el Consejo de Seguridad. En su resolución 1373 establece que los Estados denieguen refugio a quienes financien, planifiquen o comentan actos de terrorismo, o presten apoyo a esos actos. En adición, solicita que se adopten las medidas apropiadas de conformidad con las disposiciones pertinentes de la legislación nacional e internacional, inclusive las normas relativas a derechos humanos, antes de conceder el estatuto de refugiado, con el propósito de asegurarse de que el solicitante no haya planificado o facilitado actos de terrorismo ni participado en su comisión. Pide además que se aseguren de que el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por los autores, organizadores o patrocinadores de los actos de terrorismo.

La Declaración contra el Terrorismo de la Asamblea General del año 1996, había sido previamente la precursora en el relacionamiento de ambas temáticas, ya que en sus considerandos deja claramente estipulado que la Convención de 1951 y su Protocolo adicional de 1967, “no contienen una base para la protección de los autores de actos terroristas”¹⁰⁴.

De esta forma observamos como el objetivo de la inclusión de esta temática en el régimen de medidas post 11-S contra el terrorismo, guarda estrecha relación con la voluntad de impedir que personas involucradas en actos terroristas encuentren un amparo legal en la figura del refugiado o bien del asilo territorial. Lo interesante aquí a exponer es el hecho de que las recomendaciones en cuestión no crean nuevas reglas para la caracterización del refugiado ni tampoco nuevos controles a los ya existentes para el otorgamiento de la condición, sino que simplemente se encargan de remarcar el correcto uso de las prescripciones ya existentes. La discusión doctrinaria gira en torno a si los actos terroristas se encuentran estipulados dentro de los causales de exclusión mencionados anteriormente, lo cual no debería presentar mayores inconvenientes debido a que actualmente, y nos referimos al contexto post 11-S, el terrorismo internacional es

¹⁰⁴ A/RES/51/210. Asamblea General de Naciones Unidas. En www.un.org.

catalogado tanto como un delito común grave¹⁰⁵, como violatorio de los principios de Naciones Unidas, como bien lo estipulan todas las resoluciones y convenciones hasta ahora analizadas, como un delito de guerra según las Convenciones de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario y, para una creciente parte de la doctrina, como un delito de lesa humanidad.

Concluyendo, la cuestión de la concesión del estatuto de refugiado ha sido muy tenida en cuenta por el Consejo de Seguridad en su *paquete* de medidas contra el terrorismo post 11-S, principalmente como medio para cerrar la posible *válvula de escape* que podría significar para los terroristas el acogerse a la condición de refugiado y evitar así su enjuiciamiento por parte del Estado al que originalmente le correspondía. Sin embargo, y a diferencia de otras temáticas ya abordadas, en esta cuestión no se esbozaron nuevas e innovadoras medidas a partir del 11-S sino que más bien se reforzó y remarcó la importancia de la correcta aplicación de las ya existentes.

Mención al Derecho a la autodeterminación de los Pueblos

Tanto en la Carta de las Naciones Unidas, como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos de derechos, civiles y políticos, y sociales económicos y culturales del '66, el derecho a la autodeterminación de los Pueblos ocupa un lugar de privilegio. Este derecho implica la prerrogativa de todo pueblo a establecer sus propias condiciones políticas y promover su propio desarrollo económico, social y cultural¹⁰⁶. Sin embargo, el mismo no es absoluto sino que presenta cierta reglamentación. Al respecto, su aplicación no puede nunca violar el principio de integridad territorial de los Estados, y puede ser invocado solo por pueblos sometidos a dominación colonial o bien aquellos cuyos territorios se encuentren ocupados por la fuerza. Rige únicamente para los pueblos autóctonos del lugar y no para los transplantados, y su aplicación temporal es irretroactiva,

¹⁰⁵ Para Ruiz de Santiago, son considerados delitos comunes grave los que implican pena de muerte o sanciones similares en cuanto a su magnitud. Ver al respecto Ruiz de Santiago, Jaime. "Relaciones entre el Asilo y el Refugio". En bibliografía Cátedra de Derechos Humanos y Garantías del Dr. R. Vinuesa. Op. Cit. Pág.132.

¹⁰⁶ Según letra textual del artículo primero común a ambos Pactos de Derechos Humanos de 1966.

es decir, no corre para situaciones (salvo las coloniales) previas a la Segunda Guerra Mundial¹⁰⁷.

Este vital derecho humano contemporáneo determinó el proceso de descolonización característico de mediados del siglo XX, el cual encuentra su máxima plasmación jurídica en la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General en 1960. A partir de allí surgieron numerosas resoluciones del mismo órgano reconociendo la legitimidad de la lucha por la liberación, como por ejemplo la 2022 (XX), la cual reconoció la legitimidad de la lucha que se llevaba a cabo en Rhodesia. Vemos así como del derecho original de autodeterminación surge la legitimidad del accionar de los Movimientos de Liberación Nacional que poseen ese objetivo, los cuales actualmente son reconocidos como Sujetos del Derecho Internacional de capacidad limitada.

“Los movimientos de liberación tienen por objetivo la independencia del país, lo integran siempre una población autóctona, y están comprometidos tanto los que luchan contra un régimen colonial para obtener su autodeterminación, como aquellos movimientos que combaten contra regímenes racistas y los que luchan contra una ocupación ilegal o extranjera”¹⁰⁸. Vale destacar al respecto que en varias resoluciones la Asamblea General reconoció el derecho del pueblo palestino a obtener su autodeterminación, asimismo el movimiento palestino ha sido reconocido como Movimiento de Liberación Nacional.

A partir de los sucesos del 11-S y como se ha mencionado, comenzó un profundo debate jurídico de base netamente política, sobre quienes debían ser entendidos como terroristas, y aquí los movimientos de liberación nacional, principalmente el del caso palestino, han estado fuertemente involucrados. La disyuntiva se presenta al definir al terrorista, y en si se excluye o no de tal definición a los movimientos de liberación nacional que luchan contra una ocupación legal y extranjera. Esta última ha sido la posición adoptada por la Organización de la Conferencia Islámica, y es defendida a ultranza hasta nuestros días en la Sexta Comisión de la Asamblea General en relación a la temática de la Convención Comprensiva contra el Terrorismo que se encuentra siendo elaborada. Esta postura aboga por la exclusión total de estos movimientos de la definición de terrorismo,

¹⁰⁷ Para más información sobre la caracterización ver: Conforti. “Derecho Internacional”. Ed. Zavalia. Buenos Aires. 1995 y Diez de Velasco, Manuel. “Instituciones de Derecho...”. Op. Cit.

¹⁰⁸ De García, M. “ Nuevos Sujetos del Derecho Internacional”. En Anuario del Seminario Permanente de profundización de Derecho Internacional Público. Universidad Nacional de Córdoba. Pág. 203.

porque de lo contrario el derecho de autodeterminación de los pueblos, consagrado como una norma imperativa del Derecho Internacional se vería eclipsado en la práctica y se convertiría en mera letra muerta.

Los casos más resonantes post 11-S al respecto han sido los de los movimientos pro independencia en Palestina y Chechenia, donde tanto Israel como el gobierno ruso de Putin no tardaron en catalogarlos como *terroristas*. “Hay un elemento abierto en la definición de terrorismo, y eso deja la puerta abierta a manipulaciones políticas, da licencia a cualquier Estado de etiquetar a sus enemigos y oponentes como terroristas”, sostuvo David Phillips, director del Centro para la Acción Preventiva del Consejo de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos¹⁰⁹, lo cual expresa claramente el estado de la cuestión existente.

Lo cierto es que no puede dejar de realizarse una mención al estado de redefinición que gira actualmente en torno a un derecho estructural del Derecho Internacional contemporáneo como lo es el Derecho a la Autodeterminación de los Pueblos. Sobre la disyuntiva aún no se han alcanzado consensos importantes a nivel Naciones Unidas y se estima que tampoco los habrá en el corto y mediano plazo. Los sucesos del 11-S abrieron también el debate doctrinario en este sentido, y a pesar de que aún no se han tomado decisiones al respecto, que determinen la existencia de nuevas reglas relacionadas, es importante hacer mención de este por la importancia del derecho en juego, la centralidad del planteo y los cambios que pueden generarse a futuro en base al mismo.

Mención a las garantías judiciales en los procesos penales

Los propios atentados del 11-S y del 11-M, así como también en ciertos aspectos puntuales las campañas militares a Afganistán (2002) e Irak (2003), determinaron la realización de importantes cambios en las legislaciones internas de los Estados, principalmente en relación a las condiciones de detención y tiempo de los acusados de actos terroristas, los cuales tienen como objetivo adaptar las mismas a los caracteres propios de estos singulares actos delictivos, procurando obtener una mayor celeridad en las investigaciones y procesos judiciales.

¹⁰⁹ Ver en LaFranchi, H. “Other Nations find terrorist label useful”. 2002. Op. Cit.

Sin embargo, la polémica se abre en torno a si estas nuevas medidas procesales penales respetan las mínimas garantías y derechos humanos reconocidas en infinidad de pactos y tratados internacionales, como por ejemplo, los principios relacionados con el *debido proceso: nullum crimen, nulla opena sine previa legem*, igualdad y no discriminación, irretroactividad de la ley penal, *indubio pro reo*, juez natural, intimación e imputación, inocencia, amplitud y legitimidad de la prueba, publicidad del proceso, doble instancia, cosa juzgada, derecho de audiencia, de defensa en sí, a la sentencia justa y congruente¹¹⁰.

Las Naciones Unidas se han manifestado al respecto, mismo en las citadas resoluciones 1373 y 1377 del Consejo de Seguridad, donde se pide a los Estados que las medidas a tomar no vulneren los derechos ya adquiridos de las personas provenientes del Derecho Internacional, inclusive los derechos humanos, entre los que se pueden mencionar los citados en el párrafo anterior. Cierto es también que muchos de los pactos internacionales en la materia aceptan restricciones legítimas al ejercicio de los derechos humanos o bien también situaciones donde puede suspenderse su aplicación, por ejemplo en casos de Seguridad Nacional¹¹¹. Sin embargo, en todos estos casos y a pesar de la discreción estatal que impera se procura abogar por el uso de *buena fe* de los mismos, el cual también es un reconocido y respetado principio del derecho internacional.

Un caso ilustrativo al respecto ha sido la ley antiterrorista propuesta por el gobierno laborista de T. Blair en el Reino Unido, introducida al debate parlamentario en Noviembre del 2001. La misma estipula la detención ilimitada y sin mandato judicial de extranjeros sospechosos de terrorismo, lo cual implicaba suspender el artículo 5 de la Convención europea de Derechos Humanos cuando hacía solo un año había incorporado en su normativa interna. Se observa así como la medida no solo vulnera concretamente el derecho al debido proceso sino que también podría decirse que contiene un sesgo discriminatorio, ya que solo se aplica a los extranjeros habitantes en el territorio inglés.

Para finalizar, otro caso resonante ha sido el de aquellos prisioneros capturados por los Estados Unidos durante sus campañas militares en Afganistán e Irak y llevados a la

¹¹⁰ Se sigue de forma ejemplificadora la enumeración contenida en la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

¹¹¹ Ver al respecto Pinto, M. "Temas de Derechos Humanos". Ed. Eudeba. Buenos Aires. Pág. 87 a 118.

cárcel que dicho Estado posee en la Bahía de Guantánamo, en la isla de Cuba. A pesar de que importante parte del debate se relaciona con cuestiones propias del Derecho Internacional Humanitario, y escapan el presente análisis, como por ejemplo, si corresponde o no aplicar el estatuto de prisionero de guerra a los apresados durante la llamada “guerra contra el terrorismo”¹¹², lo interesante es remarcar que muchas nuevas leyes procesales dentro de los Estados Unidos y en adición, las resoluciones de su recientemente creado *Homeland Department*¹¹³ también se encuentran en proceso de cuestionamiento por adolecer de los mismos vicios que la normativa antiterrorista inglesa antes mencionada¹¹⁴.

En conclusión, se observa con claridad como las medidas tomadas para la eliminación del terrorismo internacional post 11-S han generado importantes replanteos en cuanto los derechos humanos compete, principalmente porque en muchos casos la implementación de medidas antiterroristas vulneran o restringen ciertos otros derechos humanos adquiridos plenamente. En lo concerniente a la situación del estatuto del refugiado y a la aplicación del derecho a la autodeterminación de los pueblos por medio de los movimientos de liberación nacional, no se han realizado grandes cambios concretos en el marco temporal en estudio, pero si se han sentado las bases para un profundo debate al respecto, el cual es vital marcar y describir por las potenciales implicancias futuras en las que puede derivar. Los derechos humanos, como todo derecho, son siempre relativos, deben ser reglamentados a nivel interno para su mejor implementación, y justamente sobre esa reglamentación, donde cada Estado ejerce su inherente poder de policía, es donde parece radicar el principal impacto de las medidas contra el terrorismo en la materia.

¹¹² Al respecto ver el interesante análisis realizado por Marco Sassòli en “La Guerra contra el Terrorismo, el derecho internacional humanitario y el estatuto de prisionero de guerra”. En “Derecho internacional humanitario y temas de áreas vinculada”. Lecciones y Ensayos. Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires. 2002.

¹¹³ Ver para más información www.state.gov.us.

¹¹⁴ Según informe de Amnistía Internacional del año 2002 donde se pone en tela de juicio el trato de los Estados Unidos a sus prisioneros de Afganistán en Guantánamo Bay. Se cuestiona el posible trato inhumano y cruel, el no acceso a defensa letrada, la no posibilidad de impugnar la legalidad de la detención, la desvirtuación del principio de inocencia, la no comunicación del detenido con su familia, y las detenciones indefinidas sin juicio ni cargos. Ver. www.amnistiainternacional.org

c) Breve descripción complementaria de las medidas internas tomadas post 11-S por los Estados Unidos, Francia y la Argentina

A continuación se procederá a realizar una breve descripción comparativa de las principales medidas a nivel interno tomadas por tres Estados de diferente localización geográfica y que representan, como se observó, distintas formas de leer y encarar el fenómeno del terrorismo. Los datos sobre las medidas tomadas se encuentran en los tres casos extraídas de los informes que estos Estados han elevado en su respectivo momento al Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas creado por orden de la resolución 1373 del mismo órgano.

A través de su enumeración se observará como los Estados adoptan o no en su legislación interna las distintas obligaciones emanadas del derecho internacional, lo cual es un punto fundamental a la hora de garantizar la justa condena y castigo a los responsables de actos terroristas. Las medidas se centran en los aspectos de financiación del terrorismo, cooperación internacional y la cuestión de los refugiados, que como vimos anteriormente, son las cuestiones centrales a las que las Naciones Unidas le dan importancia en la materia post 11-S.

Las medidas a exponer se enunciarán en base a las siguientes categorías: 1) medidas relacionados con la financiación del terrorismo, 2) tipificación del delito de terrorismo y conexos, 3) controles en torno al otorgamiento de la condición de refugiado 4) medidas de cooperación internacional

I) La lucha contra el terrorismo en los Estados Unidos

Financiación del Terrorismo

- Decreto 13224 del 23-11-2001. Permite la congelación de los activos en los Estados Unidos de las personas u organizaciones designadas que cometan actos de terrorismo o los financien (ya están incluidas en el decreto 27 de ellas). También se bloquean fondos de las personas designadas por el Secretario de Estado bajo los

mismos delitos en virtud de la ley de Lucha contra el terrorismo y aplicación efectiva de la pena de muerte de 1996.

- Ley USA PATRIOT del 26-10-2001. Establece nuevos y amplios medios de investigación y de compartir información entre las distintas agencias de inteligencia del Estado. Amplía la legislación en materia de blanqueo de dinero.
- Creación del Green Quest, grupo de tareas de lucha contra el terrorismo financiero a cargo del Servicio de Aduanas.
- El código penal autoriza a expropiar y decomisar los fondos y otros activos empleados en las violaciones marcadas.

Tipificación del Delito de Terrorismo

- Es delito el apoyo material o recursos dentro y fuera de los Estados Unidos a una persona cuando dicho apoyo se utilizara para la comisión de una amplia gama de delitos, entre ellos el de terrorismo. Ello conlleva una pena de 15 años de prisión y una multa de 250 mil dólares.
- Es delito pedir a alguien que cometa un acto terrorista u otro ilícito. El delito de terrorismo es considerado grave y es pasible de sanciones como la pena de muerte o la cadena perpetua.
- El reclutamiento de miembros de organizaciones terroristas es motivo de denegación de visa.

Condición de Refugiado

- Se prohíbe la admisión de nacionales extranjeros que han realizado actividades terroristas y prevé la deportación de tales personas si se hallan en los Estados Unidos.
- Es miembro de la Convención del Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Adicional.
- A los efectos de la inmigración la definición de *actividad terrorista* abarca todo ilícito que entrañe secuestro, sabotaje, detención bajo amenaza para coaccionar,

ataque violento contra personas internacionalmente protegidas, asesinato, empleo de armas biológicas, químicas o nucleares, o uso de explosivos, armas de fuego o cualquier otra arma o artefacto peligroso con la intención de causar daño a personas o bienes.

- Por decreto del 29-10-2001 se crea el Grupo especial de rastreo del terrorismo extranjero para colaborar con las autoridades nacionales en la búsqueda de información personal sobre los solicitantes de asilo y refugio. También cumple tareas para rastrear a las personas a las que se les han concedido refugio y luego se vean implicadas en actos de terrorismo

Cooperación Internacional

- Se han firmado y ratificado las doce convenciones universales en materia de terrorismo internacional.
- Estrecha colaboración con el Grupo especial de Expertos Financieros, el Grupo Egmont, el Grupo de Lyon, el Grupo de los 7, el Grupo de los 20, el FMI y el Grupo de los 8.
- Cooperación con la AIEA en relación al intercambio de información sobre el movimiento de materiales nucleares.
- Colaboración con la INTERPOL para la modernización de su equipo físico de trabajo.
- Se mantienen los tratados y acuerdos de asistencia judicial recíproca.

II) La lucha contra el Terrorismo en Francia

Financiación del Terrorismo

- Ley 12-7-90 sobre la participación de los organismos financieros en la lucha contra el blanqueo de capital. En el artículo 3 determina la obligación de comunicar a la red de información financiera en Francia (TRACFIN) las operaciones sospechosas.

- La Dirección Central de Policía Judicial crea en Junio de 2001 una unidad especial sobre financiación del Terrorismo que coordina las relaciones entre las distintas agencias que trabajan la temática.
- Ley de 15-11-01. Se tipificaron como nuevo delito agravado el hecho de financiar una empresa terrorista con una pena de 10 años de reclusión y 1 millón y medio de francos de multa. Se pueden decretar medidas cautelares sobre los bienes de las personas sometidas a instrucción.
- Se pueden congelar las cuentas de personas naturales o jurídicas no residentes mediante decreto adoptado previo informe del Ministro de Economía, el cual creó en 11-01 una unidad especial al respecto, la Finater. (Ej.: se congelaron fondos talibanes a diciembre de 2001 por 4.42 millones de euros).
- Código Monetario Financiero (L-152) obliga a las personas que transfieran o reciban dinero del exterior por cierta suma estipulada, a presentar declaración a la administración de aduanas.

Tipificación del delito de Terrorismo

- La legislación francesa considera infracción terrorista no sólo el atentado propiamente dicho, que es la manifestación final del terrorismo, sino también numerosas infracciones cuando se realizan en relación con una *empresa individual o colectiva que obedezca el propósito de alterar gravemente el orden público mediante la intimidación o el terror*. Se puede sancionar con una pena agravada y un procedimiento específico el conjunto de actos específicos cometidos para preparar el atentado.
- Ley de 9-9-1986 tipifica como delitos autónomos los actos de terrorismo, son delitos punibles con penas agravadas en relación con delitos de derecho común. Se define al terrorismo como un acto individual o colectivo tendiente a alterar gravemente el orden público mediante la intimidación o el terror, pero la actividad terrorista se tipifica penalmente combinando dos criterios. En primer lugar, la existencia de un crimen o delito de derecho común sancionado por el código penal,

como por ejemplo, los atentados voluntarios contra la vida e integridad de las personas. En segundo lugar, la relación de estos crímenes con un acto terrorista.

- Estos delitos tienen un régimen procesal diferente: prórroga hasta cuatro días de la duración máxima de la detención preventiva, posibilidad de efectuar registros nocturnos, comunicación con un abogado a las 72hs de la detención preventiva, la constitución de un tribunal penal especial, la existencia de un dispositivo para los arrepentidos y la ampliación de los plazos de prescripción de la pena (30 años). En adición aumento de penas hasta la reclusión perpetua en los casos más graves.
- La Ley 96-647 de 1996 reforzó la represión del terrorismo mediante la creación de un nuevo delito. El artículo 421 del Código Penal ha sido enmendado de la manera siguiente: “Constituye asimismo un acto de terrorismo el de participar en una agrupación o en un acuerdo concertado con miras a la preparación, consistente en uno o diversos hechos materiales, de uno de los actos de terrorismo mencionados en los artículos precedentes”.
- El reclutamiento de miembros de grupos terroristas, en el marco del delito de asociación delictiva de carácter terrorista, prevé 10 de reclusión y una multa de un millón y medio de francos.
- La producción y venta de armas, la adquisición o tenencia de sustancias explosivas cuando son cometidas en relación con actividades terroristas conllevan una pena de 5 a 7 años de prisión.
- 15-11-01 Ley de Seguridad permite la inspección de automóviles en relación con delitos que constituyan atentados contra la seguridad pública, y la filmación en video de careos de testigos involucrados en casos similares.

Condición de Refugiado

- Parte de la Convención de 1951 y de su Protocolo Adicional
- Las solicitudes de refugio y asilo llegan a la Oficina Francesa de Protección de Refugiados y Apartidas (OFPRA). En caso de respuesta negativa existe un mes de apelación ante la Comisión de Recursos de los Refugiados, cuyas decisiones tienen el peso de cosa juzgada.

- Se prevé la expulsión del país mediante orden policial del solicitante de asilo o refugio si existen evidencias de su participación en actividades terroristas. No puede realizarse si la O.F.P.R.A. aún no se pronunció al respecto, para respetar el principio de no devolución. Si no puede devolverse al implicado por ser su vuelta peligrosa en términos de la Convención del '51 se lo sanciona con reclusión domiciliaria y vigilancia estrecha.
- La condición de refugiado una vez concedida otorga el derecho de permanecer 10 años en el territorio salvo que acaezcan los supuestos de expulsión de la Convención.

Cooperación Internacional

- Cooperación estrecha con la INTERPOL, el Club de Berna, el Grupo de los ocho, el Foro del Mediterráneo y la Conferencia de Ministros del Interior del Mediterráneo Occidental.
- A nivel Unión Europea se extendieron las facultades de la Europol a las cuestiones de terrorismo, con el objetivo de mejorar los sistemas de comunicación policial en la materia
- Creación en la Unión Europea del grupo de trabajo *Terrorisme*, el cual aboga por la identificación de los grupos terroristas que constituyen una amenaza para la región
- Establecimiento en la Unión de la red judicial europea Eurojust con el fin de aumentar la cooperación judicial en investigaciones y procesos.
- Intercambio de oficiales y magistrados de enlace especializados en la lucha contra el terrorismo. Los tiene en Bélgica, Alemania, el Reino Unido, España e Italia.
- Es parte en el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en materia Penal de 1959.
- No subordina la extradición el principio de doble incriminación salvo excepciones bilaterales. La Orden europea de detención mencionada en el apartado anterior es el último avance al respecto.
- Francia ha ratificado 10 de las 12 Convenciones contra el Terrorismo de carácter universal.

III) La lucha contra el terrorismo en Argentina

Financiación del Terrorismo

- La ley 25246 contra el lavado de dinero crea la Unidad de Información Financiera (UIF), que tiene como objetivo la recolección y análisis de información en la materia la prevención y sanción de acciones relacionadas con la figura penal en cuestión.
- La misma ley modifica el código penal incorporando la figura del lavado de dinero en su artículo 278, creándose un régimen administrativo especial.
- Por medio de decreto 253 de Marzo del 2000 se internalizó la resolución 1368 del Consejo de Seguridad estableciendo el congelamiento de fondos y activos financieros de los talibanes, y la 1333, la cual estipula un mismo accionar con respecto a los bienes de la red Al-Qaeda.
- El Banco Central, la Superintendencia de Seguros de la Nación y la Comisión Nacional de Valores se encargan de la determinación de los montos de estos congelamientos y del procesamiento e intercambio de información al respecto.
- Con relación al blanqueo de dinero, se contempla en la Ley 21526 el levantamiento del secreto bancario

Tipificación del Delito de Terrorismo

- El orden jurídico argentino no tipifica como delito de terrorismo ni los actos de terrorismo como una figura penal autónoma ni les asigna penas a conductas de este tipo. El régimen penal argentino carece de una definición del término terrorismo como integrante de algún tipo penal o como circunstancia agravante. Dichos actos están englobados en la categoría del delito de Asociación ilícita que consiste en tomar parte en una asociación o banda de tres o más personas destinada a cometer delitos por el solo hecho de ser miembro de la asociación (artículo 210 del Código Penal). Se estipulan para este penas de 3 a 10 años. También alcanza a estas conductas el artículo 210 bis sobre asociación ilícita agravada o calificada, figura

que contempla el cooperar o ayudar a la formación o al mantenimiento de una asociación ilícita destinada a cometer delitos cuando la acción contribuya a poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional. Aquí las penas van de 5 a 20 años de prisión o reclusión.

- Existe una definición de terrorismo relacionada con la figura del arrepentido pero que no constituye un tipo penal. La Ley 25241 sostiene que son hechos terroristas aquellas acciones delictivas cometidas por integrantes de asociaciones ilícitas u organizaciones constituidas con el fin de causar alarma o temor, y que se realicen utilizando sustancias explosivas, inflamables, armas o en general elementos de elevado poder ofensivo, siempre que sean idóneos para poner en peligro la vida o integridad de un número indeterminado de personas.
- El reclutamiento de terroristas se engloba en la figura de la Asociación Ilícita.
- La legislación penal argentina no reconoce la categoría de delitos graves. Pero en el marco de la figura de la asociación ilícita puede sostenerse que las conductas delictivas relacionadas con actos de terrorismo podrían ser entendidas como actos de gravedad.

Condición de Refugiado

- Es parte de la Convención de 1951 y de su Protocolo Adicional.
- La determinación de la condición de refugiado está a cargo del Comité de Elegibilidad para Refugiados (CEPARE).
- Se consideran los actos terroristas como delitos comunes graves, los cuales son causales de denegación de la condición de refugiado o de su expulsión según la propia Convención de 1951.
- Se aplican los criterios de aceptación estipulados por el ACNUR en su “Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado”.

Cooperación Internacional

- Es Estado miembro del Grupo de Acción Financiera del FMI (GAFI), donde participa activamente en sus encuentros (ej.: Washington 10-01).
- A nivel regional la Argentina participa de la Reunión de Expertos Jurídicos del Grupo de Río, de la Declaración de los Cancilleres del Grupo de Río sobre Terrorismo, de la Declaración Política sobre el terrorismo por parte de la Cumbre Iberoamericana y del CICTE (Comité Interamericano contra el terrorismo) de la O.E.A.
- En 1996 se crea el Comando tripartito de la Triple Frontera con objetivo de profundizar la cooperación fronteriza en seguridad interior.
- Parte del Protocolo de asistencia jurídica mutua en asuntos penales del MERCOSUR de 1996.
- Parte del Tratado sobre Derecho Penal Internacional (1889) y de la Convención Interamericana sobre extradición (1933).
- En el caso de la asistencia judicial, ella debe ser prestada aún cuando el hecho que la motiva no constituya delito en la Argentina, salvo para ciertas medidas como el secuestro de bienes o el registro domiciliario. Artículo 86. Ley 24767 de Cooperación Penal Internacional.
- Argentina ha firmado las 12 Convenciones en materia de Terrorismo a nivel Universal.
- En numerosos tratados de extradición se expresa que no se considerarán como incluidos dentro de la excepción de la no extradición de delitos políticos a los actos de carácter terrorista (Estados Unidos, Uruguay, Corea del Sur y España).

Se observa de esta forma, y mediante la comparación de las medidas internas descripta anteriormente, que las diferencias internacionales en cuanto a la lectura y formas de lucha contra el terrorismo que los Estados seleccionados presentaban, no pueden distinguirse de forma marcada en sus legislaciones internas. En todos los casos el delito de terrorismo en términos generales, y el de la financiación y apoyo material a dichas actividades en particular, se encuentran tipificados como delitos con penas similares, esto, al margen de que se encuentren tipificados como delitos autónomos o bien como englobados dentro de otras figuras delictivas previamente existentes.

Lo mismo ocurre con la concesión de la condición de refugiado. En todos los casos, existen instituciones y procedimientos domésticos previos a los sucesos del 11-S y acordes a la Convención de 1951 para su aceptación y potencial expulsión. Todos coinciden en que la implicación en actos terroristas es causal de expulsión directa del involucrado. Es interesante marcar al respecto dos cuestiones que aportan al debate antes mencionado sobre la cuestión. En primer lugar, el hecho de que la Argentina expresamente reconozca al terrorismo como delito común grave según la Convención de 1951, tomando así postura por una de las corrientes doctrinarias existentes y marcadas. En segundo lugar, el hecho de que Francia evidencie especial énfasis en la armonización entre la expulsión de los solicitantes de refugio por actos de terrorismo y las disposiciones sobre derechos humanos existentes a nivel universal y europeo. Su legislación es ejemplo de una forma de congeniar ambos derechos y garantías a nivel interno.

Podemos concluir entonces que, a pesar de posiciones políticas internacionales diversas sobre como encarar el fenómeno del terrorismo, las mismas se asemejan a nivel doméstico, donde las medidas jurídicas adoptadas tienden a definir al acto terrorista en sí, y a su financiamiento y apoyo logístico y material como delitos graves con penas superiores al resto. Sin embargo, diferencias se evidencian en el grado de compromiso y vinculación del Estado con acuerdos de extradición y cooperación judicial en términos generales. Lejos parecen estar los Estados Unidos de alcanzar una Orden de Detención y Entrega como la acogida por Francia en el marco de la Unión Europea.

Los sucesos del 11-S han propiciado cambios importantes a nivel interno en materia jurídica contra el terrorismo, principalmente en lo que hace a una mejor coordinación entre agencias estatales para el intercambio de información. Dichas medidas se encuentran ahora en un período de testeo y prueba ya que deben evidenciar ser eficientes en el objetivo que se propusieron que es prevenir atentados terroristas y enjuiciar a sus responsables, por lo que amén de las innovaciones y avances alcanzados aún resta mucho por decir en lo que a medidas para la eliminación del terrorismo internacional se refiere.

Conclusiones

El flagelo que representa el terrorismo internacional ha procurado ser combatido por la Comunidad Internacional en su conjunto desde comienzos del propio siglo XX. Las medidas jurídicas que se han tomado al respecto pueden ser estructuradas en torno al concepto teórico de régimen internacional, régimen cuyos principios y normas fundamentales se han mantenido firmes desde aquel entonces, y solo han sufrido un paulatino proceso de especificación.

Lo concreto es que al presente las medidas que se toman procurando prevenir y reprimir los actos y actividades terroristas tienen como principio ordenador el hecho de que el terrorismo internacional representa en sí un crimen internacional, una amenaza a la paz y seguridad internacionales, y vulnera la esencia de los derechos y garantías fundamentales de todo ser humano. En base a ello es lógico que la norma basal que rijan el comportamiento estatal en la materia estipule la prohibición expresa de que los mismos se involucren de cualquier forma en actos o actividades terroristas, so pena de una pléyade de sanciones que varían según la obligación violada y el grado de participación en el acto atribuido. Al respecto aún no existe consenso sobre los criterios de atribución de actos terroristas a los Estados, pero sin dudas el Proyecto de Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos se erige como una piedra fundamental a tener en cuenta al respecto.

Es con este marco que a lo largo del siglo XX las reglas creadas para hacer frente al fenómeno del terrorismo giraron en torno a tres ejes temáticos: tratados universales de alcance parcial, acuerdos bilaterales y regionales de extradición y normas de derecho interno. De esta forma el enfoque que se tenía del terrorismo continuaba estando centrado en los logros posibles de ser alcanzados mediante medidas de orden doméstico, se confiaba así principalmente en la voluntad estatal para investigar y juzgar hechos de estas características. Esfuerzos estos que eran complementados con acuerdos de extradición, principalmente a nivel regional, que permitían mayor celeridad en las investigaciones y procesos de enjuiciamiento a los responsables de actos terroristas, pero que afianzaban en la práctica la regla de que la órbita estatal tenía la última palabra en estos temas. La acción preventiva y represiva estaba en última instancia en los mismos.

Sin dudas, la imposibilidad de alcanzar consenso sobre una definición normativa del terrorismo fue un factor fundamental en la decisión de encarar la lucha contra dicha amenaza en el ámbito interno.

Este régimen de medidas encuentra sin lugar a dudas un punto de inflexión en los sucesos de Septiembre del 2001 en los Estados Unidos. La magnitud de los atentados, lo cual evidencia el poderío adquirido por los grupos terroristas, y la respuesta en política exterior del Hegemón del sistema, Estados Unidos, política que aún hoy centra su accionar en materia antiterrorista, obligaron a un replanteo en las medidas tomadas hasta entonces, a una revisión del enfoque con que las mismas estaban siendo consideradas. Surgen en consecuencia nuevas reglas y pautas de procedimiento que buscan complementar la legislación internacional vigente y adaptarla a los caracteres de la nueva amenaza existente.

No podemos hablar de un cambio de régimen, sino de un cambio en su composición interna, es decir, de sus reglas, de los cursos específicos de acción que decreta para el comportamiento estatal. Sin embargo, estos nuevos cursos de acción distan en gran medida de estar consolidados, para lo cual se requerirá que la práctica de los Estados, por vía consuetudinaria o convencional, los ratifique y otorgue valor vinculante. Por lo pronto encontramos una serie de nuevas medidas jurídicas que generan importantes debates doctrinarios sobre su conveniencia y sobre todo sobre su legalidad en términos de la legislación internacional vigente.

Un importante cambio en las reglas de juego que parece estar sobreviniendo es el de la importancia que las Naciones Unidas le otorgan a los tratados universales de alcance parcial. Mientras que durante el siglo XX eran la principal herramienta a la que la organización internacional apuntaba en su entendimiento en la cuestión, a partir del 11-S parece orientar su foco de actuación en las resoluciones del Consejo de Seguridad que, basadas en el capítulo VII de la Carta de San Francisco, se tornan vinculantes para todos los Estados. Esta nueva práctica concede un más rápido y amplio margen de acción a la organización ya que le permite en una sola resolución tomar medidas relacionadas con muchas aristas del fenómeno terrorista (financiación y refugiados por ejemplo) y a su vez, realizarlo con una celeridad mucho mayor, ya que la formación de consensos puede ser mucho más rápida en el seno del Consejo que si se deja librada a la firma una determinada Convención Universal en la materia.

Por otra parte también, el método de los tratados de alcance parcial es actualmente puesto en duda en las negociaciones tendientes a alcanzar un nuevo tratado comprensivo contra el terrorismo. Parte de los Estados presentes aboga porque el tratado en cuestión contenga una definición operativa de terrorismo y se convierta en una instancia superadora de los tratados anteriores, lo cual de aplicarse devendría en el arribo a una nueva y diferente etapa en la materia. Sin embargo, las opiniones se encuentran muy divididas y no se divisa en el mediano plazo un acuerdo importante al respecto.

Continuando en la esfera de acción de las Naciones Unidas, párrafo aparte merece el replanteo existente en torno a las condiciones de aplicación del artículo 51 sobre legítima defensa en la actual lucha contra el terrorismo. El consenso y legitimación que la Comunidad Internacional brindó en pleno al accionar de los Estados Unidos en Afganistán en el 2002 parece haber abierto una *veta jurídica* por la cual los Estados, ante ataques terroristas atribuibles a otros Estados por la participación que tuvieron en ellos (no importa el grado), tendrían el aval de usar la fuerza contra los mismos bajo el amparo del derecho a la legítima defensa. Sin dudas estamos hablando del comienzo de una clásica costumbre internacional o bien de una verdadera *costumbre silvestre*, donde la *opinio iuris* se gesta antes de la repetición continua y homogénea de actos en igual sentido.

De todas formas lo acaecido deja abierta la puerta a importantes interrogantes sobre la legitimidad de situaciones análogas que puedan ocurrir en un futuro no lejano, principalmente debido a que otras naciones, como es el caso de Israel, Siria y hasta la Federación Rusa, se han manifestado favorables a un uso preventivo de la fuerza en caso de una amenaza terrorista, a realizar en los mismos términos que lo hizo la Administración Bush. Podría sostenerse que existe una tácita derogación consuetudinaria de los principios de proporcionalidad y estricto alcance temporal y geográfico de la respuesta defensiva legítima del artículo 51. Lo cual otorga un poder de acción más amplio a los Estados en cuanto al uso de la fuerza se refiere y al mismo tanto se lo quita al Consejo de Seguridad, el cual según la letra expresa de la Carta posee el monopolio de su uso.

Por otra parte, a pesar de las fuertes voces alzadas post 11-S sobre la conveniencia de un derecho de legítima defensa preventivo en materia antiterrorista, es decir, sin un ataque previo, no ha encontrado cabida en la praxis jurídica de las Naciones Unidas. Sin dudas una aceptación literal de esta añeja pero renovada doctrina tendría consecuencias

mucho más dañinas para la normativa tendiente a regular el uso de la fuerza como práctica estatal, y por ende significaría un fuerte retiro de confianza a las Naciones Unidas como organización garante de la paz y seguridad internacionales.

Otra cuestión fundamental que evidencia un cambio en las reglas de juego del régimen, es la mayor importancia que han cobrado post 11-S los consensos y medidas regionales tendientes a hacer frente al terrorismo internacional. Al nuevo tipo de intervención en la cuestión por parte de las Naciones Unidas, debe de agregarse como eje central de nuevas medidas las alcanzadas en este mencionado ámbito.

La proliferación de acuerdos regionales en materia de terrorismo, por nombrar algunos, la Convención interamericana del 2003 y la Declaración de la Conferencia Islámica del 2002, centra su accionar en la creación de medidas tendientes a alcanzar definiciones operativas sobre la praxis terrorista, las cuales permitan un accionar conjunto en materia de extradición, armonización de penas, intercambio de información y asistencia judicial recíproca. Sin embargo, y debido a la sensibilidad que las cuestiones de derecho y praxis penal generan en términos de soberanía e independencia estatal, los Estados han alcanzado distintos niveles de compromiso con legislación internacional que reduzca su margen de acción en la materia. Evidentes son los casos, por un lado, el de los Estados Unidos, con su reacia actitud a formar parte de acuerdos de esta índole, y por otro, el de varias naciones europeas, entre ellas Francia y Alemania, comprometidas con la entrada en vigencia de un *Euroorden* que elimina para siempre las complicaciones burocráticas que implica el principio de doble incriminación en casos de terrorismo.

De todas formas, y a pesar de estas diferencias de compromiso estrechamente vinculadas con intereses políticos subyacentes, la opción del acuerdo regional parece reemplazar en importancia a las convenciones universales de alcance parcial. A pesar de que se pierde en universalidad en cuanto al alcance de las obligaciones, se gana de esta forma en precisión y profundidad de las mismas, lo cual no es para nada despreciable en tiempos en que las actividades terroristas cada vez son más amplias y complejas y demandan por ende una mayor concentración y consenso en los esfuerzos destinados a hacerle frente.

En adición a esta mayor cooperación regional en materia de legislación antiterrorista, también a nivel doméstico se evidencia una mayor precisión de la normativa

penal. Los sucesos del 11-S y las estipulaciones de las resoluciones del Consejo de Seguridad determinaron la necesidad de una complementación y adaptación de la legislación vigente al respecto, principalmente en lo que hace a las cuestiones de financiamiento y apoyo material a los grupos terroristas. Como se pudo observar, las medidas tomadas a nivel penal interno son muy similares entre sí, por lo que en ese plano se desvanecen las diferencias de enfoque y de criterios sobre como leer y combatir al fenómeno del terrorismo que sí se evidencian en política exterior. Fenómeno este que complejiza aún más el abanico de medidas existente actualmente: universales parciales, regionales específicas y variadas en comparación, y domésticas similares a pesar de la diversidad de contextos y lecturas políticas profesadas.

Mención aparte merece la posibilidad de uso de la Corte Penal Internacional en materia de lucha antiterrorista. Como se evidenció, la legislación antiterrorista internacional ha sido precursora en materia de responsabilidad penal internacional, sin embargo, en el último estadio existente de la misma, que es la mencionada Corte, el delito de terrorismo no figura expresamente en su competencia material. Las razones de su ausencia han sido descriptas y pasan principalmente por la existencia de una definición consensuada del fenómeno.

Sin embargo, y a pesar de este aparente *paso atrás* en la temática, los sucesos del 11-S y 11-M reabrieron el debate en la cuestión y otorgaron tierra fértil a aquellos planteos que consideran al terrorismo como un verdadero crimen de lesa humanidad y por ende englobado bajo la órbita de la competencia de la Corte. Las opiniones se encuentran aún muy divididas al respecto y en adición, la Corte recién hace escasos dos años ha entrado en funciones, por lo que no se vislumbran en el horizonte mediato definiciones concretas al respecto. De todas formas, el debate esta planteado y la posibilidad de que la Corte posea jurisdicción sobre estos delitos no se encuentra totalmente descartada.

Finalmente, el principal problema en términos jurídicos que parece presentar el nuevo conjunto de reglas contra el terrorismo es su adaptación y respeto por los derechos humanos adquiridos de toda persona, principalmente en lo respectivo a las garantías procesales penales. A pesar de que las Naciones Unidas en sus resoluciones se encargaron de incursionar en la temática, solicitando que los Estados respeten los mencionados derechos humanos al tiempo de adaptar su legislación a las nuevas peticiones

internacionales, en muchos casos puntuales esto parece no ser tenido en cuenta, o bien al menos genera arduos debates sobre si son respetados o no. La necesidad de una mayor celeridad en los procesos penales contra los presuntos terroristas y la ferviente voluntad popular de que sus responsables encuentren un rápido y ejemplificador castigo, no deben de ninguna forma condicionar el respeto por las garantías penales que todo sujeto posee, ya que implicaría avanzar en un aspecto mientras que se retrocede en otro al que tanto costó llegar.

La armonización de la legislación antiterrorista con los estándares mínimos de respeto de los derechos humanos, al margen del planteo político discursivo sobre la necesidad de un concreto entendimiento y respeto mutuo, es una temática irresuelta de esencial trascendencia en el corto plazo y sobre la que no se debe escatimar en esfuerzos si se pretende alcanzar un avance paralelo y parejo hacia un derecho internacional pragmático, realista y a la vez justo y equitativo.

Concluyendo, las medidas para la eliminación del terrorismo internacional representan una nueva área de cuestiones dentro del Derecho Internacional contemporáneo que se encuentra en pleno proceso de redefinición y cambio. *El derecho siempre sigue al hecho* y al interés político y eso es lo que actualmente acaece con la legislación tendiente a regular el fenómeno terrorista. Diversidad de objetivos políticos devienen en diferentes posiciones doctrinarias y regionales que se plasman en cantidades de instrumentos jurídicos que se superponen, generando una normativa internacional cada vez más eficiente pero a la vez compleja. Por eso nos encontramos en una etapa de surgimiento de nuevas hipótesis de análisis, principalmente por el impacto que las nuevas medidas en la temática tienen en otras áreas de cuestiones jurídicas. De allí que el objetivo de estas líneas haya sido el plantearlas descriptivamente, procurando conocer así las bases de los actuales debates que derivarán en futuras definiciones y acuerdos en la arena de la política y el derecho internacional en su conjunto.

Fuentes Bibliográficas

(en orden alfabético)

- Alcaide Fernández, J. “Las Actividades Terroristas ante el Derecho Internacional Contemporáneo”. Ed. Tecnos. Madrid. 2000.
- Barbé, E. “Relaciones Internacionales”. Ed. Tecnos. Madrid. 1995.
- Barberis, J. “Formación del Derecho Internacional”. Ed. Ábaco. Buenos Aires. 1994
- Bartolomé, Mariano. “El Terrorismo en la agenda de seguridad internacional del siglo XXI”. [www. Argentinaglobal.com.ar](http://www.Argentinaglobal.com.ar).
- Carrillo Salcedo, J. A. “Les aspects juridiques du terrorisme international”. Centre de`étude et de recherche de droit international et de relations internationales. Académie de droit international de la Haye. MNP. Dordrecht. 1989.
- Cassese, A. “The current legal regulation of the use of force”. MNP. Dordrecht. 1986.
- Conforti. “Derecho Internacional”. Ed. Zavalia. Buenos Aires.
- De García, M. “ Nuevos Sujetos del Derecho Internacional”. En Anuario del Seminario Permanente de profundización de Derecho Internacional Público. Universidad Nacional de Córdoba.
- Deutsch John. “Think again: Terrorism”. Foreign Policy. Nº 108. Fall.
- Diez de Velasco, M. “Instituciones de Derecho Internacional Público”. Ed. Tecnos. Madrid.
- Dromi San Martino, Laura. “Legítima Defensa Internacional”. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1998.
- Gillaume, G. “Terrorisme et droit international”. RCADI. T. 25. 1989/III.
- Glaser, S. “Le terrorisme international et ses divers aspects”. *Reveu international de droit comparé*. 25 (1973).
- Gramajo, J.M. “El Estatuto de la Corte Penal Internacional”: Ed. Ábaco. Buenos Aires. 2003.

- Gutierrez Posse, H. “ Guía para el conocimiento de los elementos de Derecho Internacional Público”. Editorial La Ley. Buenos Aires 2003.
- Herrera, J. “Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina”. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires. 2003.
- Hobsbawn, E. “Historia del Siglo XX”. Editorial Crítica. España. 1995.
- Keohene, R. “Después de la Hegemonía”. GEL. 1988.
- Keohene R. Y Nye J. “Poder e Interdependencia”. GEL. 1989.
- Klein, L. En “War and macroeconomic response”.
<http://www.eaar.org/Newsletter/Oct02/Klein.htm>.
- Krasner, S. “Conflicto Estructural: el Tercer Mundo contra el Liberalismo”. GEL. 1989.
- LaFranchi, Howard. “Other Nations find –terrorist- label useful”: Enero 2002.
- Legault, A. y otros. “La théorie des régimes et son utilité pour l’étude de la sécurité collective”. Les leçons du conflit Yougaslave. Centre Québécois de Relations Internationales. 1994. Université Laval (Ed). Québec. Canadá.
- Mehrotra, O.N. “International Security and Ethnic Crisis”. Strategic Review XXIII:2. Mayo 1999.
- Moisi. Moisi D. “Reinventing the West”. En Foreign Affairs Noviembre – Diciembre 2003.
- Moncayo, Vinuesa, Gutiérrez Posse. “Derecho Internacional Público”. Tomo1. Editorial Zavalía. Buenos Aires. 1977.
- Ortega Carcelén, M., “La Legítima Defensa del territorio del Estado. Requisitos para su ejercicio”. Madrid. Tecnos.
- Parry C. y Grant P. “Enciclopedia dictionary of international law”. Nueva York. 1996.
- Pastor Ridruejo, J. “Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales”. Madrid. Tecnos. 1996.
- Pinto, M. “Temas de Derechos Humanos”. Ed. Eudeba. Buenos Aires.
- Recueil des arrêts. Arrêt núm 9. Affaire du Lotus. “Caso Lotus”: Publications de la CPJI. Série A. Num. 10. 13 Septembre 1927.

- Reuter, P. "Introducción al derecho de los tratados". Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1999
- Reinares, Fernando. "Terrorismo y Antiterrorismo". 1998. Barcelona.
- Ruiz de Santiago, Jaime. "Relaciones entre el Asilo y el Refugio". En bibliografía Cátedra de Derechos Humanos y Garantías del Dr. R. Vinuesa. Universidad de Buenos Aires. Argentina.
- Sánchez Rodríguez, L. "Curso de Derecho Internacional Público". Madrid. Universidad Complutense. 1992.
- Sassòli, M. en "La Guerra contra el Terrorismo, el derecho internacional humanitario y el estatuto de prisionero de guerra". En "Derecho internacional humanitario y temas de áreas vinculada". Lecciones y Ensayos. Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires. 2002.
- Toose, R. "Regimes and international co-operation". En Framework for International Co-operation. Ed. Groom. 1996.
- Varas, Augusto. "Jaque a la Democracia. Terrorismo y Contraterrorismo en la Sociedad y Relaciones Internacionales. En Varas A. "Jaque a la Democracia. Orden Internacional y Violencia Política en América Latina". GEL. 1990. Buenos Aires.
- Verdross, Alfred. "Derecho Internacional Público". Editorial Aguilar. Madrid. 1974.
- Vilariño Pintos. "Consideraciones respecto a la configuración del crimen y delito internacional". REDI. XXXIV. 1982.
- Wilkinson, P " La lucha contra la hidra: el terrorismo internacional y el imperio de la ley". En Noel O`Sullivan. "Terrorismo, ideología y revolución" . 1987. Madrid.
- Wilkinson P. "Terrorism. International Dimensions". En W. Gutteridge. "The new terrorism". Institute for the study of conflict. Mansell limited. Londres. 1986.
- Virally, M. "El devenir del Derecho Internacional". Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1997.

Sitios Web Consultados

Sitios Oficiales del Gobierno de los Estados Unidos

- www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html
- www.usinfo.state.gov.

Periódicos y Revistas

- www.washingtonpost.com/wp-rv/nation/specials/attacked/bushaddress_092001.html
- www.worldnetdaily.com
- www.foreignaffairs.org
- www.argentinaglobal.com.ar

Organizaciones Internacionales

- www.un.org.
- <http://www.un.org/News/dh/20010925.html>.

Organizaciones No Gubernamentales

- www.lainsignia.org.
- www.amnistiainternacional.org
- <http://www.ecaar.org/Newsletter/Oct02/Klein.html>

