



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2001/31
27 de junio de 2001

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
53º período de sesiones
Tema 6 del programa provisional

OTROS ASUNTOS

Terrorismo y derechos humanos

Informe sobre la marcha de los trabajos preparado por
la Sra. Kalliopi K. Koufa, Relatora Especial

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 12	3
I. INFORMACIÓN ACTUALIZADA SOBRE LA ACCIÓN INTERNACIONAL	13 - 23	6
II. EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN	24 - 81	10
A. La controversia ante la Subcomisión	24 - 31	10
B. La cuestión de los actores implicados en el ejercicio del terror o el terrorismo	32 - 70	13

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. (continuación)		
C. Atenuar la polémica: necesidad de distinguir el terrorismo del conflicto armado	71 - 81	29
III. FORMAS CONTEMPORÁNEAS DE TERRORISMO	82 - 101	35
A. Armas de destrucción en masa y terrorismo	84 - 98	37
B. El terrorismo y las nuevas tecnologías de la información	99 - 101	44
IV. LAS CONSECUENCIAS DEL TERRORISMO PARA LOS DERECHOS HUMANOS	102 - 127	46
A. Consecuencias directas	104 - 117	46
B. Consecuencias indirectas	118 - 120	51
C. La cuestión de la impunidad	121 - 124	52
D. La extradición	125 - 127	53
V. OBSERVACIONES FINALES	128 - 134	54

INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 1996/20 de 29 de agosto de 1996, aprobada sin proceder a votación, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías decidió encomendar a la Sra. Kalliopi K. Koufa la tarea de elaborar, sin que ello entrañe consecuencias financieras, un documento de trabajo sobre la cuestión del terrorismo y los derechos humanos, que sería examinado en su 49º período de sesiones.
2. En su resolución 1997/42 de 11 de abril de 1997, titulada "Derechos humanos y terrorismo", la Comisión de Derechos Humanos, tomando nota de la decisión de la Subcomisión de pedir que se elabore un documento de trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y el terrorismo, reiteró su condena inequívoca de todos los actos, métodos y prácticas de terrorismo, cualquiera que sea su motivación, en todas sus formas y manifestaciones, dondequiera que se cometan y quienquiera que los cometa, por tratarse de actos de agresión que tienen por objeto destruir los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia y que constituyen una amenaza para la integridad territorial y la seguridad de los Estados, desestabilizan a los gobiernos legítimamente constituidos, socavan la sociedad civil y pluralista y tienen consecuencias adversas para el desarrollo económico y social de los Estados, y decidió seguir examinando esta cuestión como asunto de prioridad en su 54º período de sesiones.
3. En el 49º período de sesiones de la Subcomisión, la Sra. Koufa presentó un documento de trabajo (E/CN.4/Sub.2/1997/28) en el que identificó las diversas cuestiones y problemas planteados en el debate de esta cuestión y que contenía una serie de propuestas para un estudio sobre terrorismo y derechos humanos. Tras examinar el documento de trabajo, la Subcomisión aprobó la resolución 1997/39 el 28 de agosto de 1997. En ella manifestaba su profundo reconocimiento a la Sra. Koufa por su documento de trabajo analítico, muy completo y bien documentado y recomendaba que la Comisión de Derechos Humanos autorice su nombramiento como Relatora Especial encargada de realizar un estudio general del terrorismo y los derechos humanos sobre la base de su documento de trabajo.
4. En su 54º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos, en su decisión 1998/107 de 17 de abril de 1998, aprobó el nombramiento de la Sra. Koufa como Relatora Especial y pidió al Secretario General que facilitara a la Relatora Especial toda la asistencia necesaria para que pudiera cumplir su cometido. El Consejo Económico y Social, en su decisión 1998/278 de 30 de julio de 1998, suscribió la decisión 1998/107 de la Comisión de Derechos Humanos.
5. Debido al intervalo de tiempo demasiado breve entre la confirmación de su nombramiento por la Comisión de Derechos Humanos y la fecha límite para presentar los documentos de la Subcomisión, la Relatora Especial no pudo presentar un informe preliminar para el 50º período de sesiones de la Subcomisión. Sin embargo, la Relatora Especial hizo una exposición oral en ese período de sesiones, en la que destacó los elementos esenciales de su estudio y examinó sus ideas sobre el propósito, alcance, fuente y estructura de un informe preliminar. Tras expresar su interés en el estudio sobre los derechos humanos y el terrorismo, así como en la declaración de la Relatora Especial sobre la base y la orientación del estudio, la Subcomisión aprobó la resolución 1998/29 de 26 de agosto de 1998, en la que pidió a la Relatora Especial que presentara su informe preliminar en su 51º período de sesiones.

6. En su 51º período de sesiones, la Subcomisión examinó el informe preliminar presentado por la Relatora Especial (E/CN.4/Sub.2/1999/27), que contenía los antecedentes históricos del estudio y un análisis de las principales esferas en las que el terrorismo amenaza aquellos valores sociales y políticos que guardan relación, directa o indirectamente, con el pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales, e identificaba las esferas y cuestiones prioritarias que más merecen un examen en las fases ulteriores del estudio, indicando los métodos que deben emplearse para complementar la investigación esencial. En su resolución 1999/26 de 26 de agosto de 1999, la Subcomisión expresó su profundo agradecimiento a la Relatora Especial por su excelente y amplio informe preliminar, y pidió al Secretario General que transmita este informe a los gobiernos, los organismos especializados y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesadas, con la solicitud de que presenten a la Relatora Especial, lo antes posible, observaciones, información y datos relacionados con el estudio sobre terrorismo y derechos humanos.

7. En esa misma resolución la Subcomisión pidió al Secretario General que preste a la Relatora Especial toda la asistencia necesaria para la preparación de su informe sobre la marcha de los trabajos, en particular facilitando visitas a Ginebra, Nueva York y el Centro para la Prevención Internacional del Delito de la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito en Viena, a fin de celebrar consultas con los servicios y órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas, para complementar su investigación básica y reunir todos los datos e información necesarios y actualizados. La Subcomisión recomendó que la Comisión de Derechos Humanos apruebe esta petición al Secretario General.

8. En su 54º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2000/30 de 20 de abril de 2000, tomando nota de la resolución 1999/26 de la Subcomisión, pidió al Secretario General que siga reuniendo información, incluida una recopilación de estudios y publicaciones, sobre las repercusiones del terrorismo y los efectos de la lucha contra el terrorismo en el pleno disfrute de los derechos humanos, de todas las fuentes pertinentes, y que la ponga a disposición de los relatores especiales, incluida la Relatora Especial sobre el terrorismo y los derechos humanos de la Subcomisión. La Comisión apoya la petición formulada por la Subcomisión al Secretario General de que preste a la Relatora Especial toda la asistencia necesaria a fin de celebrar consultas con los servicios y órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas para completar su investigación básica y que reúna toda la información y los datos necesarios y actualizados para la preparación de su informe sobre la marcha de los trabajos. El Consejo económico y social, en su decisión 2000/260 de 28 de julio de 2000, aprobó esta petición al Secretario General.

9. La Secretaría, en una nota a la Subcomisión en su 52º período de sesiones (E/CN.4/Sub.2/2000/31), expuso las razones técnicas por las que la Relatora Especial no podía concluir su informe sobre la marcha de los trabajos en el tiempo disponible para la preparación de los documentos de ese período de sesiones. En una declaración oral en la que explicaba las razones sustantivas y de procedimiento y las demoras que habían hecho imposible la presentación de su informe sobre la marcha de los trabajos en el 52º período de sesiones, la Relatora Especial pidió que la Subcomisión le permitiera presentar dicho informe en su 53º período de sesiones. La Subcomisión, en su decisión 2000/115 de 18 de agosto de 2000, pidió a la Relatora Especial que presente el informe sobre la marcha de su estudio en su 53º período de sesiones.

10. La Relatora Especial ha procedido a preparar su informe sobre la marcha de los trabajos sobre la cuestión del terrorismo y los derechos humanos partiendo de las bases establecidas en el documento de trabajo (E/CN.4/Sub.2/1997/28) y en el informe preliminar (E/CN.4/Sub.2/1999/27). Así pues, el presente informe deberá examinarse teniendo presentes dichos documentos. El informe no volverá a analizar la relación entre terrorismo y derechos humanos y sus consecuencias internacionales más generales, examinadas en el informe preliminar. Su objetivo principal es avanzar y explorar otras esferas prioritarias a las que se ha hecho referencia en los documentos anteriormente preparados por la Relatora Especial, como el problema de la definición del terrorismo y de las personas que ejercen o utilizan la actividad "terrorista", el desarrollo de nuevas formas de terrorismo y la probabilidad de que se produzca un terrorismo de destrucción en masa y, por último, una serie de cuestiones asociadas a las consecuencias del terrorismo para los derechos humanos. Intenta asimismo proporcionar información sobre la reciente acción internacional en relación con el terrorismo y prestar atención a las cuestiones planteadas por la Comisión de Derechos Humanos en sus resoluciones 1999/27 de 26 de abril de 1999, 2000/30 de 20 de abril de 2000 y 2001/37 de 23 de abril de 2001.

11. En consecuencia, el presente informe sobre la marcha de los trabajos está dividido en cinco capítulos. El capítulo I ofrece información sobre el desarrollo de la acción internacional en materia de terrorismo desde que se publicó el informe preliminar. El capítulo II trata de los problemas relativos a la definición del terrorismo y se centra, en particular, en los actores o autores potenciales del terrorismo, así como en la necesidad de distinguir el terrorismo del conflicto armado. El capítulo III estudia la amenaza del terrorismo de destrucción en masa y el amplio debate que tiene lugar actualmente sobre las formas contemporáneas de terrorismo. El capítulo IV está consagrado a las consecuencias del terrorismo sobre los derechos humanos y a las peticiones de la Comisión de que la Relatora Especial preste atención a las cuestiones presentadas en sus resoluciones 1999/27, 2000/30 y 2000/31. Las observaciones finales figuran en el capítulo V.

12. En el análisis de la cuestión que nos ocupa se ha seguido, aunque no exclusivamente, la perspectiva del derecho internacional, como son las normas de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional. El terrorismo es una forma especial de actividad criminal porque abarca elementos de política y de conflicto. La Relatora Especial inició los contactos directos necesarios con la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas en Nueva York y la División de Prevención del Terrorismo de la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito, establecida en Viena. A la vista de los documentos que se han facilitado hasta ahora a la Relatora Especial, se deduce que sería sumamente útil proseguir los análisis y las consultas con esos órganos responsables que se ocupan del fenómeno internacional del terrorismo desde diferentes perspectivas. Dada la complejidad y diversidad de las cuestiones que han de examinarse en el marco del estudio sobre el terrorismo y los derechos humanos, parece también necesario preparar un segundo informe sobre la marcha de los trabajos para que lo examine la Subcomisión. Al final del informe se incluye una recomendación en este sentido.

I. INFORMACIÓN ACTUALIZADA SOBRE LA ACCIÓN INTERNACIONAL

13. Desde la presentación del documento de trabajo y el informe preliminar se han adoptado recientemente medidas internacionales adicionales sobre el terrorismo, que deberían tomarse en consideración¹.

14. El 19 de octubre de 1999 el Consejo de Seguridad decidió por unanimidad emprender una lucha común contra los terroristas en todas partes. En su histórica resolución 1269 (1999) -la primera resolución en que abordó la cuestión del terrorismo en general²- el Consejo de Seguridad, subrayando la necesidad de intensificar la lucha contra el terrorismo en el plano nacional y de reforzar, bajo las auspicios de las Naciones Unidas, la cooperación internacional efectiva en esta esfera basada en el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y las normas del derecho internacional, incluido el respeto del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, destacó la función vital que desempeñan las Naciones Unidas en el fortalecimiento de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y puso de relieve la importancia de una mayor coordinación entre los Estados y las organizaciones internacionales y regionales. Hizo también un llamamiento a todos los Estados para que adopten medidas apropiadas para denegar refugio a quienes planifiquen, financien o cometan actos terroristas, velando por que sean detenidos y procesados o extraditados, y se cercioren, antes de conceder el estatuto de refugiado a quien solicite asilo, de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho nacional e internacional, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, de que no haya participado en actos terroristas.

15. La Asamblea General, en su resolución 54/109 de 9 de diciembre de 1999, aprobó el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, cuyo texto completo figura en el anexo a esa resolución. En su resolución 54/110 de 9 de diciembre de 1999, titulada "Medidas para eliminar el terrorismo internacional", la Asamblea General decidió que el Comité Especial establecido en su resolución 51/210 de 17 de diciembre de 1996³, siga elaborando un

¹ La Relatora Especial expuso las anteriores medidas internacionales en materia de terrorismo en su documento de trabajo (E/CN.2/Sub.2/1997/28, párr. 4) y en su informe preliminar (E/CN.4/Sub.2/1997/27, párrs. 6 a 13).

² Como es bien sabido, en el pasado el Consejo de Seguridad abordó la cuestión del terrorismo internacional únicamente en casos individuales. El Consejo de Seguridad trató de la cuestión del terrorismo internacional en general en una declaración hecha con ocasión de la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992 en la que los miembros del Consejo de Seguridad expresaron su profunda preocupación por los actos de terrorismo internacional y destacaron la necesidad de que la comunidad internacional haga frente a todos esos actos de manera efectiva (S/23500 de 31 de enero de 1992).

³ Los anteriores comités especiales establecidos por la Asamblea General para estudiar o abordar la lucha, o aspectos de la lucha, contra el terrorismo internacional fueron el Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional (resolución 3034 (XXVII) de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1972) y el Comité Ad Hoc para la elaboración de una convención internacional contra la toma de rehenes (resolución 31/103 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1976) ambos integrados por 35 Estados. Véase también E/CN.4/Sub.2/1999/27, párr. 11 y notas 10 y 11).

proyecto de convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, estudie los medios de promover el desarrollo de un marco jurídico global de convenios relativos al terrorismo internacional, inclusive la posibilidad de elaborar un convenio general sobre el terrorismo internacional, y examine la cuestión de convocar una conferencia de alto nivel, bajo los auspicios de las Naciones Unidas a fin de formular una respuesta organizada conjunta de la comunidad internacional al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones. El Comité Especial se reunió del 14 al 18 de febrero de 2000 y examinó las tres cuestiones⁴. Su informe refleja una grave divergencia de opiniones en relación con el proyecto de convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear y la conferencia de alto nivel⁵. Se reconoció que la cuestión de la elaboración de un convenio internacional general sobre el terrorismo internacional no estaba en ese momento sometida a la consideración del Comité Especial pero que la conclusión de la labor relativa a los otros dos temas del programa facilitarían la labor relativa a ese convenio⁶.

16. En su informe sobre derechos humanos y terrorismo a la Asamblea General en su quincuagésimo cuarto período de sesiones (A/54/439 de 6 de octubre de 1999), el Secretario General expuso de forma resumida el contenido y las respuestas recibidas de varios gobiernos sobre las consecuencias del terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones, para el pleno disfrute de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con arreglo a la resolución 52/133 de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1997.

17. En su resolución 54/164 de 17 de diciembre de 1999, titulada "Derechos humanos y terrorismo", la Asamblea General condenó las violaciones del derecho a vivir sin temor y del derecho a la vida, la libertad y la seguridad, así como la incitación al odio étnico, a la violencia y al terrorismo. Reiteró su condena inequívoca de todos los actos, métodos y prácticas de terrorismo, por ser actividades cuyo objeto es la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, que constituyen una amenaza para la integridad territorial y la seguridad de los Estados, desestabilizando gobiernos legítimamente constituidos, socavando la sociedad civil y pluralista y redundando en detrimento del desarrollo económico y social. Instó también a la comunidad internacional a intensificar la cooperación regional e internacional en la lucha contra el terrorismo de conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes, incluidos los relativos a los derechos humanos.

18. El Secretario General, en su informe más reciente titulado "Medidas para eliminar el terrorismo internacional" (A/55/179 de 26 de julio de 2000 y A/55/179/Add.1 de 9 de octubre de 2000), da a conocer la información adicional recibida de los gobiernos y organizaciones internacionales de conformidad con la resolución 49/60 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1994, una lista de los 19 instrumentos jurídicos internacionales (mundiales o

⁴ Véase el informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996, cuarto período de sesiones (14 a 18 de febrero de 2000) (A/55/37).

⁵ *Ibíd.*, párrs. 20 a 25.

⁶ *Ibíd.*, párr. 26.

regionales) relativos al terrorismo internacional⁷ y los progresos realizados en la preparación de un compendio de leyes y reglamentos nacionales en materia de prevención y represión del

⁷ Se trata de los siguientes instrumentos: Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963 (entró en vigor el 4 de diciembre de 1969); Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970 (entró en vigor el 14 de octubre de 1971); Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971 (entró en vigor el 26 de enero de 1973); Convención sobre la prevención y el castigo de los delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973 (entró en vigor el 20 de febrero 1977); Convención internacional contra la toma de rehenes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979 (entró en vigor el 3 de junio de 1983); Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, firmada en Viena el 3 de marzo de 1980 (entró en vigor el 8 de febrero de 1987); Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil internacional, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988 (entró en vigor el 6 de agosto de 1989); Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988 (entró en vigor el 1° de marzo de 1992); Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988 (entró en vigor el 1° de marzo de 1992); Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, firmado en Montreal el 1° de marzo de 1991 (entró en vigor el 21 de junio de 1998); Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997 (aún no ha entrado en vigor); Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999 (aún no ha entrado en vigor); Convención árabe sobre la represión del terrorismo, firmada en una reunión celebrada en la Secretaría General de la Liga de Estados Árabes en El Cairo, el 22 de abril de 1998; Convención de la Organización de la Conferencia Islámica sobre la lucha contra el terrorismo internacional, aprobada en Uagadugú el 1° de julio de 1999 (aún no ha entrado en vigor); Convención Europea para la Represión del Terrorismo, concertada en Estrasburgo el 27 de enero de 1977 (entró en vigor el 4 de agosto de 1978); Convención de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la prevención y represión de los actos de terrorismo encuadrados como delito contra las personas y actos conexos de extorsión de alcance internacional, concertada en Washington, D.C. el 2 de febrero de 1971 (entró en vigor el 16 de octubre de 1973); Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) sobre la prevención y lucha contra el terrorismo, aprobada en Argel el 14 de julio de 1999 (aún no ha entrado en vigor); Convención regional sobre la eliminación del terrorismo de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional, firmada en Katmandú el 4 de noviembre de 1987 (entró en vigor el 22 de agosto de 1988); Tratado de Cooperación entre los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes para Combatir el Terrorismo, hecho en Minsk el 4 de junio de 1999 (entró en vigor en la fecha en que fue firmado por aquellas Partes cuya legislación no exige el cumplimiento de procedimientos nacionales).

terrorismo internacional. El informe contiene también un cuadro donde se indica la adhesión de los Estados a las 19 convenciones o su ratificación.

19. El 8 de septiembre de 2000, en su resolución 55/2, la Asamblea General aprobó la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, que en su párrafo 9 incluye el compromiso de adoptar "medidas concertadas contra el terrorismo internacional y adherirnos... a todas las convenciones internacionales pertinentes". El 12 de diciembre de 2000 la Asamblea General aprobó la resolución 55/158 titulada "Medidas para eliminar el terrorismo internacional", en la que decidió que su Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional siga elaborando un convenio general sobre el terrorismo internacional y siga esforzándose por resolver las cuestiones pendientes en relación con la elaboración de un proyecto de convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, y que mantenga en su programa la cuestión de convocar una conferencia de alto nivel sobre el terrorismo. El Comité Especial se reunió del 12 al 23 de febrero de 2001 y continuó sus trabajos en relación con los temas arriba mencionados, aprovechando la labor realizada durante el quincuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General en el marco de un grupo de trabajo de la Sexta Comisión⁸.

20. El 16 de marzo de 2000 el Parlamento Europeo hizo mención del terrorismo en su resolución sobre el respeto de los derechos humanos en la Unión Europea⁹. Esta resolución "[i]nsiste una vez más en la violación de los derechos humanos que representa el terrorismo" y subraya la importancia de la cooperación entre los Estados miembros a fin de luchar contra el mismo y la necesidad de conceder indemnizaciones adecuadas a las víctimas del terrorismo, "de conformidad con las directrices de la Comunicación de la Comisión sobre las víctimas de delitos en la Unión Europea"¹⁰.

21. En abril de 2000, la Decimotercera Conferencia Ministerial del Movimiento de los Países No Alineados reiteró su postura sobre el terrorismo y reafirmó su iniciativa de 1998 en la que se solicitaba la realización de una Conferencia Cumbre Internacional bajo los auspicios de las Naciones Unidas¹¹.

22. La Organización de la Conferencia Islámica (OCI) se ha ocupado también del terrorismo. En su 26º período de sesiones, celebrado en Uagadugú, Burkina Faso del 28 de junio al 1º de julio de 1999, la Conferencia Islámica de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó el Convenio de la Organización de la Conferencia Islámica para la Lucha contra el Terrorismo Internacional¹². En el noveno período de sesiones de la Cumbre Islámica (Qatar, 2000), la OCI reiteró su apoyo a la conferencia internacional de alto nivel sobre el terrorismo y subrayó de nuevo la preocupación de la OCI sobre la necesidad de distinguir claramente el terrorismo de

⁸ Véase el Informe del Grupo de Trabajo (A/C.6/5/L.2 de 19 de octubre de 2000).

⁹ Parlamento Europeo, resolución A5-0050/2000, de 16 de marzo de 2000.

¹⁰ *Ibid.*, párrs. 41 y 42.

¹¹ Véase A/54/917-S/2000/580, anexo.

¹² Véase A/54/637-S/1999/1204, de 11 de octubre de 2000.

la lucha de los pueblos por la liberación nacional y la eliminación de la ocupación extranjera y la hegemonía colonial, así como por recuperar el derecho a la libre determinación¹³. En su resolución 65/9-P(IS), el noveno período de sesiones de la Cumbre Islámica ratificó la Convención de la OCI sobre la lucha contra el terrorismo internacional, y en su resolución 64/9-P(IS) su apoyo a la convocatoria de una conferencia internacional bajo los auspicios de las Naciones Unidas para definir el terrorismo.

23. Por último, la Organización de la Unidad Africana (OUA) aprobó la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) sobre la prevención y lucha contra el terrorismo durante el 35º período ordinario de sesiones de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno, en julio de 1999 en Argel, y el 4 de junio de 1999 se firmó en Minsk un Tratado de Cooperación entre los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes para Combatir el Terrorismo.

II. EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN

A. La controversia ante la Subcomisión

24. Como lo indica en su documento de trabajo y en su informe preliminar, la Relatora Especial considera que el problema del terrorismo es uno de los más discutibles de los foros jurídicos y políticos internacionales contemporáneos. Esto se hizo patente ya en 1937, cuando fracasaron los esfuerzos internacionales concertados para promulgar la Convención internacional para la prevención y represión del terrorismo, adoptada bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones. Desde el fracasado esfuerzo de 1937, la comunidad internacional sólo se ha ocupado del terrorismo puntualmente (es decir, crimen por crimen/cuestión por cuestión), sin un enfoque global. Así, se ha abordado la controvertible cuestión del terrorismo desde perspectivas tan diferentes y contextos tan distintos que hasta el día de hoy la comunidad internacional no ha podido llegar a una definición aceptable de forma general¹⁴. En vez de ello, los especialistas y profesionales¹⁵ han presentado infinidad de definiciones y definiciones de trabajo que tienden a ser o demasiado extensas y amplias para no omitir ninguna posible interpretación del terrorismo, o más limitadas y estrictas, centradas finalmente en determinados actos terroristas y excluyendo las interpretaciones de amplio alcance.

¹³ OCI, noveno período de sesiones de la Cumbre Islámica (Qatar, 2000), Declaración de Doha.

¹⁴ Véase E/CN.4/Sub.2/1999/27, párrs. 7 a 12 y 41 y 42 y E/CN.4/Sub.2/1997/28, párrs. 11 y 17.

¹⁵ Véase, por ejemplo, A. P. Schmid, Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature, Amsterdam, North-Holland Publishing Co., 1983 págs. 119 a 152, que compiló 109 definiciones de terrorismo, y J. F. Murphy, "Defining international terrorism: a way out of the quagmire", Israel Yearbook on Human Rights, vol. 19 (1989) pág. 13, en que se hace referencia a otro importante comentarista sobre cuestiones de terrorismo, Walter Laqueur, que destacó que entre 1936 y 1981 se propusieron 109 definiciones distintas de la palabra terrorismo, y que se han propuesto muchas más desde entonces, entre ellas una media docena propuestas por el Gobierno de los Estados Unidos, todas ellas diferentes.

25. En efecto, el problema de la definición podría muy bien ser el principal factor de controversia en relación con el terrorismo. Esto es tanto más cierto si se tienen en cuenta los importantes intereses políticos concomitantes. El término terrorismo lleva una importante carga emotiva y política¹⁶. Por lo general va acompañado de un juicio negativo implícito y se usa selectivamente. A este respecto, algunos autores han destacado acertadamente una tendencia entre los comentaristas en la esfera de confundir definiciones con juicios de valores y calificar de terrorismo toda actividad o comportamiento violentos a los que se oponen o, por el contrario, rechazar el término cuando se refiere a situaciones con las que simpatizan¹⁷. De allí la famosa frase "el que para uno es un terrorista para otro es un luchador de la libertad".

26. Debido a estos problemas, la Relatora Especial ha señalado que habida cuenta de la complejidad y amplitud de la dimensión de derechos humanos que encierra el terrorismo, sería prematuro y contraproducente presentar una definición antes de que la Subcomisión determine qué cuestiones considera merecedoras de desarrollo¹⁸, y que encontrar una definición omnicomprendensiva y generalmente aceptable del término terrorismo es un objetivo demasiado ambicioso¹⁹. Sin embargo, también indicó que era de la opinión de que en los próximos informes tendría que tratar de elaborar algunas definiciones de trabajo, para delimitar la cuestión con mayor precisión y, en particular, con miras a determinar sus aspectos principales y su posible relación con la cuestión de la responsabilidad²⁰.

27. Es importante señalar aquí que las opiniones de los miembros de la Subcomisión están divididas respecto de si en el estudio debe abordarse la cuestión de la definición del terrorismo. Si nos remitimos a los debates celebrados en los períodos de sesiones 49º y 51º de la Subcomisión, podremos observar las siguientes posturas adoptadas por los expertos al respecto. Mientras el Sr. A. Khalil mantenía que a estas alturas todo intento de formular una definición del terrorismo podría resultar vaga e insatisfactoria²¹, y el Sr. F. Yimer convenía con la Relatora Especial en que sería prematuro y contraproducente proceder a una definición en tanto la Subcomisión no decidiera qué cuestiones estimaba dignas de desarrollar²², el Sr. L. Joinet

¹⁶ J. J. Lambert, Terrorism and Hostages in International Law, Cambridge, Grotius Publications Ltd., 1990, pág. 13.

¹⁷ Véase, por ejemplo, G. Guillaume, "Terrorisme et droit international", Collected Courses of The Hague Academy of International Law, vol. 215 (1989-III), pág. 295, y G. Wardlaw, Political Terrorism: Theory, tactics, and counter-measures, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, págs. 4 y 5.

¹⁸ E/CN.4/Sub.2/1997/28, párr. 17.

¹⁹ E/CN.4/Sub.2/1999/27, párr. 43.

²⁰ *Ibid.*, párr. 42.

²¹ E/CN.4/Sub.2/1997/SR.33, párr. 68.

²² E/CN.4/Sub.2/1997/SR.33, párr. 72.

consideraba que era más conveniente que no se diera una definición del terrorismo²³. El Sr. E. H. Guissé consideraba que antes de que pudiera llegarse a una definición de aceptación general, habría que realizar un estudio más a fondo y celebrar un debate más amplio, y que posiblemente no podría llegarse a una definición²⁴. El Sr. H. Fix Zamudio decía estar convencido de que sería posible, aunque difícil, hallar un concepto de terrorismo que pudiera utilizarse como hipótesis de trabajo, como ha ocurrido en el caso de los conceptos de poblaciones y minorías indígenas²⁵, y el Sr. M. Bossuyt esperaba que la Relatora Especial pudiese llegar a una solución que fuese por lo menos aceptable para la Subcomisión²⁶.

28. Asimismo, debe tomarse nota de que las opiniones de los miembros de la Subcomisión varían también en relación con algunos de los aspectos clave o elementos clave del contencioso en relación con la definición, como el de los actores implicados en el terrorismo (¿quién usa el terrorismo? O, ¿de quién puede decirse que incurre en terrorismo?) y el carácter de los actos (¿qué crímenes o qué conducta pueden calificarse de terrorismo?). A este respecto, se recordará que durante los debates en la Subcomisión algunos expertos vincularon el problema de la definición del terrorismo internacional con la controversia sobre los actores implicados, si se trataba de entidades estatales o no estatales, mientras que otros hicieron hincapié en los elementos objetivos del crimen y se inclinaban a centrarse más en una enumeración de los actos que podrían considerarse actos de terrorismo.

29. Así, por ejemplo, algunos miembros sostenían que era necesario luchar contra el terrorismo de Estado²⁷ o el terrorismo promovido o tolerado por los Estados y el terrorismo proveniente de grupos armados irregulares y otros grupos y organizaciones²⁸. También se señaló que en el futuro estudio se trataría de definir las diversas modalidades de terrorismo²⁹ y distinguir entre los actos de terrorismo, según sus autores fueran Estados o grupos de Estados³⁰. Otros miembros

²³ E/CN.4/Sub.2/1997/SR.34, párr. 22. Cfr., sin embargo, con lo que dice el mismo experto en E/CN.4/Sub.2/1996/SR.35, párr. 11, y véase también E/CN.4/Sub.2/1999/SR.27, párr. 71, donde el mismo experto, reconociendo la dificultad de la definición, se declara satisfecho de que la Relatora Especial prevea sólo definiciones provisionales y tan sólo "para los fines del presente estudio".

²⁴ E/CN.4/Sub.2/1999/SR.26, párr. 56.

²⁵ E/CN.4/Sub.2/1997/SR. 33, párr. 40.

²⁶ E/CN.4/Sub.2/1999/SR.26, párr. 66.

²⁷ Véase, por ejemplo, Sr. I. Maxim y Sr. M. Alfonso Martínez en E/CN.4/Sub.2/1997/SR.33, párrs. 48 y 76 y 77, respectivamente.

²⁸ Sr. H. Fix Zamudio, *ibíd.*, párr. 42.

²⁹ Sr. M. Bossuyt, *ibíd.*, párr. 48.

³⁰ Sr. M. Bossuyt en E/CN.4/Sub.2/1999/SR.26, párr. 66.

indicaron que ya existían criterios para la definición de actos terroristas³¹, que lo que había que hacer era tipificar como criminales ciertos tipos de conducta, o elaborar una lista de delitos graves definidos por elementos objetivos del delito y posiblemente por el carácter y alcance de los efectos directos³², y que había que examinar casos concretos de terrorismo³³, en tanto que otro miembro señaló en relación con la cuestión de la definición que se precisaba de un estudio analítico, que abarcara no sólo al hecho (su carácter y modalidad) sino también al actor (elementos vinculados con el gobierno y elementos no estatales que actúan dentro y fuera del país), así como el propósito del terrorismo³⁴.

30. La Relatora Especial ha sido y sigue siendo de la opinión de que para el estudio no es necesario usar una definición precisa o generalmente aceptada de terrorismo y que, en todo caso, todavía no debería usarse una definición. Sin embargo, en el estudio no es necesario evitar un análisis conceptual de terrorismo o evitar un examen de sus elementos y manifestaciones esenciales, con miras a obtener y reunir componentes y criterios básicos de definición que podrían en definitiva orientar a la Subcomisión hacia la elaboración o articulación de una definición de terrorismo, para los fines del estudio, antes de completarse éste.

31. Como el presente es un informe sobre la labor realizada, en este momento es más importante seguir analizando cuestiones para inducir a más comentarios de los miembros de la Subcomisión, los observadores y las organizaciones no gubernamentales, sin pretender llegar a respuestas definitivas. A este respecto, la Relatora Especial también acepta la sugerencia, hecha hace algún tiempo por otro experto de la Subcomisión que, tomando nota de las diferentes interpretaciones en el seno de la Subcomisión, dijo que la tarea de ésta consistiría en "ir escamondando e intercambiar opiniones, para llegar así a un consenso"³⁵.

B. La cuestión de los actores implicados en el ejercicio del terror o el terrorismo

1. Introducción

32. Una de las razones principales por las que no se ha llegado a una definición generalmente aceptada de terrorismo es que los diferentes usuarios de la definición se centran casi exclusivamente en una descripción del comportamiento (es decir, en cierta conducta o comportamiento y sus efectos) y no puntualizan claramente quién puede usar el terrorismo. Sin embargo, el término "terrorismo" conlleva casi siempre cierto sabor a juicio moral (subjetivo): algunas clases de violencia política están justificadas, mientras que otras no. El mismo tipo de conducta o comportamiento será considerado o no considerado como terrorismo por determinado observador según el sentido moral o justificación que se le atribuya.

³¹ Sr. S. Sorabjee en E/CN.4/Sub.2/1999/SR.27, párr. 82.

³² Sra. F. Hampson, ibíd., párrs. 23 a 25.

³³ Sr. R. K. W. Goonsekere, ibíd., párr. 78.

³⁴ Sr. A. Eide en E/CN.4/Sub.2/1999/SR.30, párr. 39.

³⁵ Sra. H. Warzazi, en E/CN.4/Sub.2/1995/SR.11, párr. 41.

Así, la calificación de determinado acto de "terrorista" puede ser más la formulación de un juicio social que una descripción de un conjunto de fenómenos³⁶. En consecuencia, una definición descriptiva (objetiva) de terrorismo centrada en cierto comportamiento y sus efectos, en la que no se tenga en cuenta la identidad del autor o perpetrador, puede resultar útil pero no absolutamente precisa o satisfactoria para contener y explicar un concepto relativista, moderado por consideraciones de motivo y política, como es el terrorismo.

33. Estas observaciones están bien ilustradas por la práctica en el seno de las Naciones Unidas, donde entre los obstáculos principales que se interponen al esfuerzo por definir el terrorismo hay que señalar la cuestión de quién puede ser identificado y calificado de "terrorista". De hecho, de un examen de las medidas adoptadas por la Asamblea General y la Comisión, así como de las actas de los debates celebrados en el marco de estos órganos, y de los diversos comités especiales sobre el terrorismo establecidos por la Asamblea General³⁷ durante la evolución de esta cuestión, se infiere que se ha logrado cierto nivel de consenso respecto de algunos de los elementos de conducta que constituyen terrorismo, pero no sobre quién puede usar el terrorismo, o, en otras palabras, quién puede ser un autor potencial de terrorismo.

34. Así, al considerar distintos enfoques de la definición, tal vez no convenga comenzar por tratar de determinar a la fecha qué conducta o qué actos podrían incluirse en el concepto de terrorismo, sino más bien intentar abordar el concepto de terrorismo por referencia a sus autores o instigadores en situaciones generalmente consideradas e interpretadas (o caracterizadas) como "terrorismo" tanto en los debates académicos como en el lenguaje corriente. Este enfoque tiene la ventaja de que se procura moderar la controversia o, por lo menos, hacerla más manejable al puntualizarla claramente y tratar de explicarla.

35. Entraña un examen de la distinción básica entre terrorismo de Estado y terrorismo subestatal o individual y un entendimiento de las múltiples manifestaciones tanto del terrorismo de Estado como del terrorismo subestatal o individual. En opinión de la Relatora Especial, la distinción y categorización de ambos tipos de terrorismo no sólo es importante y pertinente para el presente estudio sino que constituye también una base apropiada para solicitar orientación sobre si convendría en definitiva, para los fines del estudio, excluir alguna categoría o forma de terrorismo. Esa orientación, a su vez, ayudará a la Relatora Especial a delimitar con mayor precisión el alcance del estudio en cuanto a los actos y propósitos del terrorismo.

2. Terrorismo de Estado y terrorismo subestatal (o individual)

36. Al considerar el concepto de terrorismo por referencia a los actores o instigadores potenciales en una situación reconocida tanto en el lenguaje académico como en lenguaje ordinario como terror o terrorismo, hay que distinguir ante todo entre terrorismo de Estado (es decir, el terrorismo usado por el Estado) y el terrorismo subestatal (o individual) (es decir,

³⁶ Véase Lambert, nota 16 *supra*, pág. 13, Wardlaw, nota 17 *supra*, págs. 4 y 5 y R. E. Rubenstein, Alchemists of Revolution: Terrorism in the Modern World, Nueva York, Basic Books Inc., 1987, pág. 17.

³⁷ *Supra*, nota 3.

el terrorismo ejercido "desde abajo"³⁸ o contrario al Estado). Esta distinción fundamental entre terrorismo de Estado y terrorismo subestatal (o individual) es ya un componente generalmente aceptable del debate sobre el terrorismo, pese a que algunos comentaristas prefieren centrar su atención en el terrorismo de Estado y otros en el terrorismo subestatal (o individual). Además, esta distinción es útil por cuanto abarca no sólo la génesis del terrorismo contemporáneo³⁹ y la evolución de su significado ordinario desde que se usó por primera vez⁴⁰, sino también conceptos corrientes de terrorismo internacional, como veremos con más detalle a continuación⁴¹.

37. De hecho, el concepto de terrorismo o terror de Estado viene del "régime de la terreur" que se desarrolló entre 1792 y 1794, durante la Revolución Francesa, en el que el gobierno revolucionario aplicaba intencional y sistemáticamente el terror y la violencia como instrumentos de represión política y control social. Confrontado por crisis externas e internas (es decir, la amenaza de una invasión extranjera, la guerra civil, penurias económicas, la contrarrevolución y la posibilidad del colapso total de la autoridad del Estado) el Gobierno de Francia dirigido por Robespierre respondió creando un mecanismo y una legislación que hizo posible el "Terror" (jacobino), es decir, una política despiadada dirigida contra los presuntos enemigos, consistente en detenciones, encarcelamientos, confiscaciones de bienes, tortura y ejecuciones, y la generalización de la intimidación y el temor como medios para consolidar la autoridad del Estado⁴².

38. El concepto de terrorismo subestatal (o individual) apareció casi un siglo más tarde, entre 1878 y 1881, y evolucionó con el paso del tiempo como parte del proceso terrorista, primero en la Rusia zarista, pasando luego a Europa y los Estados Unidos. El concepto abarcó las tácticas de terror antiestatal de particulares y grupos inspirados y afectados por la ideología y la filosofía anarquistas de rechazo del Estado, de todas las leyes dictadas por el gobierno y de la

³⁸ Véase también F. J. Hacker, Crusaders, Criminals, Crazyies: Terror and Terrorism in Our Time, Nueva York, W.W. Norton and Co., 1976, donde se usan las expresiones "terror from above" (terror desde arriba) y "terror from below" (terror desde abajo), citadas por Wardlaw, nota 17 *supra*, pág. 69.

³⁹ Puede consultarse una buena reseña general sobre el terrorismo en R. A. Friedlander, Terrorism: Documents of International and Local Control, vol. I, Nueva York, Oceana Publications, 1979, págs. 1 y ss.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, Guillaume, nota 17 *supra*, págs. 296 y 297, y véase también el estudio preparado por la Secretaría de las Naciones Unidas para la Sexta Comisión, titulado "Medidas para prevenir el terrorismo internacional que pone en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete las libertades fundamentales, y estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo y de los actos de violencia que tienen su origen en las aflicciones, la frustración, los agravios y la desesperanza y que conducen a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, en un intento de lograr cambios radicales" (A/C.6/418, de 2 de noviembre de 1972).

⁴¹ Véanse los párrafos 51 a 67.

⁴² Véase en general A. Saboul, The French Revolution 1787-1799, Nueva York, Vintage, 1975.

propiedad privada. Los actos de violencia e intimidación (como asesinatos -en particular de jefes de Estado, ministros y otros funcionarios gubernamentales y destacados políticos y empresarios- atentados con bombas, sabotaje y robos) perpetrados por particulares y grupos que procuraban imponer sus ideas políticas aterrorizando al Estado y al público, para soliviantar a las masas y suscitar un cambio social y político, generaron considerable atención y con el tiempo se transformaron en un rasgo característico de la vida en muchos países⁴³.

39. Tanto el concepto de terrorismo de Estado como el concepto de terrorismo subestatal (o individual) crecieron y evolucionaron considerablemente durante el siglo XX, a medida que los cambios sociales y tecnológicos afectaban evidentemente las operaciones y tácticas terroristas, y su eficacia, así como la filosofía terrorista⁴⁴.

40. En particular, la propagación de la violencia ideológica y la fragmentación o desmantelamiento de las estructuras sociopolíticas existentes, por una parte, y los adelantos en las esferas del transporte, las comunicaciones y los armamentos, por otra parte, facilitaron la aparición del terrorismo transnacional e internacional. Hubo más movilidad, cooperación y nexos no sólo entre elementos terroristas no estatales de antecedentes políticos, étnicos y geográficos divergentes, sino también entre elementos terroristas estatales y no estatales, y las manifestaciones del terrorismo estatal y subestatal (o individual) se multiplicaron y transformaron. Además, la línea divisoria entre el terrorismo y la delincuencia fue perdiendo definición y los objetivos del terrorismo se fueron haciendo cada vez menos concretos.

41. Sin embargo, pese a la expansión y evolución constantes de las variables de comportamiento y estilo que caracterizan al terrorismo contemporáneo, la distinción conceptual doble entre el terrorismo de Estado y el terrorismo subestatal (o individual) mantiene toda su validez y utilidad para los fines del análisis, y para ayudar a ilustrar y entender dos dimensiones básicas del fenómeno del terrorismo, es decir, las dimensiones estatal y antiestatal. Después de todo, es evidente que casi todas las variantes modernas del terrorismo encuentran sus antecedentes inmediatos en estas dos expresiones o dimensiones diferentes del fenómeno.

3. Manifestaciones del terrorismo de Estado

a) Terrorismo de régimen o de gobierno

42. Existen diferentes manifestaciones del terrorismo usado por el Estado. En primer lugar, está el denominado terrorismo de "régimen" o de "gobierno", es decir, el tipo o forma tradicional de terrorismo de Estado, aplicado por órganos del Estado contra su propia población o la población de un territorio ocupado, para preservar determinado régimen o suprimir amenazas

⁴³ Véase en general W. Laqueur, Terrorism, Boston, Little, Brown and Company, 1977, págs. 11 y ss.

⁴⁴ Véase en general Wardlaw, nota 17 supra, pág. 25 y ss., y W. Laqueur, The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction, Oxford, Oxford University Press, 1999, págs. 56 y ss.

contra su autoridad⁴⁵. Entre los ejemplos históricos más conocidos de este tipo de terrorismo de Estado están el "régimen del Terror" en Francia con Robespierre, anteriormente mencionado⁴⁶, las atrocidades del régimen estalinista en la Unión Soviética entre 1929 y 1946⁴⁷ y el terror estatal de la Alemania nazi de Hitler, que culminó con el genocidio de los judíos y gitanos y la matanza en gran escala de eslavos entre 1933 y 1945⁴⁸. Como ejemplos más recientes pueden citarse el régimen del terror de 1971 a 1979 impuesto por Idi Amin Dada, Presidente Vitalicio de Uganda⁴⁹, el régimen del terror de Pol Pot en Camboya de 1975 a 1979⁵⁰, y la famosa "guerra sucia" contra "elementos subversivos" y el tratamiento de los "desaparecidos" por la junta militar de la Argentina entre 1976 y 1983⁵¹.

43. El terrorismo de Estado en la forma de terror de "régimen" o de terror de "gobierno" se caracteriza por actividades como el secuestro y asesinato de opositores políticos del gobierno por parte de la policía, los servicios secretos, las fuerzas de seguridad o el ejército; sistemas de encarcelamiento sin juicio; persecución y tortura; matanzas de minorías raciales o religiosas o de

⁴⁵ Para una distinción entre los significados de "terror" y "terrorismo", véase International Encyclopedia of Terrorism, Chicago y Londres, Fitzroy Dearborn Publishers, 1997, pág. 13. Véase también Wardlaw, nota 17 supra, págs. 9 a 13.

⁴⁶ Supra, párr. 37. Véase también W. D. Purdue, Terrorism and the State. A Critique of Domination through Fear, Nueva York, Praeger, 1989, págs. 33 y ss.

⁴⁷ Ibid., pág. 38 y ss., Alexander Solzhenitsyn, el escritor soviético expatriado, afirma que Joseph Stalin usó a la KGB y a la burocracia (tribunales, prisiones, etc.) para aterrorizar, purgar y destruir a más de 15 millones de campesinos, comunistas, prisioneros de guerra y miembros de grupos étnicos nacionales. Véase L. Kuper, Genocide: Its Political Use in the Twentieth Century, New Haven, Yale University Press, 1982, pág. 141.

⁴⁸ Véase en general International Encyclopedia of Terrorism, nota 45 supra, pág. 102 y ss., así como Purdue, nota 46 supra, págs. 36 y ss. Y véase también Department of State, Report of Robert H. Jackson, United States Representative to the International Conference on Military Trials (1949), pág. 4: The criminality of German leaders and their associates does not consist solely of individual outrages, but represents the result of a systematic and planned reign of terror (La delincuencia de los dirigentes alemanes y de sus asociados no consiste únicamente en atropellos individuales; representa el resultado de un régimen del terror sistemático y planificado).

⁴⁹ International Encyclopedia of Terrorism, nota 45 supra, págs. 688 y 689. Véase también Amnistía Internacional, Political Killings by Governments, Londres, Amnistía Internacional, 1983, pág. 44.

⁵⁰ International Encyclopedia of Terrorism, nota 45 supra, págs. 686 y 687.

⁵¹ Véase en general J. Simpson y J. Bennett, The Disappeared and the Mothers of the Plaza, Nueva York, St. Martin's Press, 1985, y también la Introducción por M. Stohl y G. A. López, en M. Stohl and G.A. López, eds., The State as Terrorist. The Dynamics of Governmental Violence and Repression, Westport, Conn., Greenwood Press, 1984, pág. 4.

ciertas clases sociales; la reclusión de los ciudadanos en campos de concentración; y en general, el gobierno por el temor. Es muy evidente que casi todos los dictadores y los regímenes dictatoriales o totalitarios y militaristas, así como algunas autocracias anticuadas, han recurrido a esta forma de terrorismo de Estado, que consiste, esencialmente, en el uso arbitrario y abusivo de las facultades de gobierno, ya sea en territorio propio o en territorio ocupado.

44. Es evidente que también puede recurrir a esta forma de terrorismo de Estado un gobierno democrático en situaciones de "emergencia", de conflicto interno o guerra civil, en las que una reacción exagerada a los peligros del terrorismo y el cultivo de tácticas antisubversivas podrían redundar en una privación de las libertades individuales, una mayor probabilidad de violaciones de los derechos humanos por parte del gobierno y, en general, un "terror desde arriba"⁵², sin que haya nadie para proteger al público de la intimidación y la represión.

45. Así pues, el terrorismo de Estado en el contexto del terror de "régimen" o de "gobierno", es un fenómeno mundial que no se limita a determinada ideología o determinado lugar. Aun cuando procura actuar secretamente, este tipo de terror burocratizado intimida, lesiona y ultraja a grupos enteros, algunas veces a naciones enteras, y es el tipo de terrorismo que histórica y actualmente produce más daño⁵³.

46. Otro punto que merece mención especial es el del papel de la ley en la materialización y legitimación del terror de "régimen" o de "gobierno". En efecto, el terror de "régimen" o de "gobierno" se ejerce conforme a leyes creadas por las propias autoridades públicas. En otras palabras, la organización y administración del terror, la violencia y la coacción ejercidos por el Estado contra su propia población, un sector de ésta, o la población de un territorio ocupado, compromete por lo general a su legislación nacional o interna. Se desprende de ello que los regímenes oficiales que practican el terrorismo afirman la legalidad de sus actividades sobre la base de pretensiones de legitimidad bien reconocidas, fundadas en la legislación nacional o interna. Sin embargo, en relación con esa misma legislación se plantea inevitablemente la difícil cuestión de la legitimidad del poder y de la resistencia a la opresión⁵⁴. De allí el familiar ciclo de

⁵² Supra, nota 38.

⁵³ Véase, por ejemplo, las observaciones preliminares del Profesor C. Bassiouni, Presidente del Grupo sobre derechos humanos y nuevas iniciativas para la represión del terrorismo, en American Society of International Law: Proceedings of the 79th Annual Meeting, Nueva York, 1985, pág. 289.

⁵⁴ Véase Guillaume, nota 17 supra, pág. 298. Pero véase también el tercer párrafo preambular y el artículo 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Perdue, en las páginas 17 a 19 de su publicación, mencionada en la nota 46 supra, refiriéndose a la teoría de la legitimación de Max Weber, fundada en una base de gobierno juridicorracional, ilustrada por un sistema de leyes e incorporada en formas de administración burocrática, percibe la relación entre el terrorismo y el Estado moderno dentro de una crítica del pensamiento weberiano y asume que el poder del Estado puede usarse muy "sistemáticamente" para mantener un orden de desigualdad de dimensiones no sólo nacionales sino también mundiales.

acción y reacción terrorista en el que cada parte se considera la parte injuriada; en otras palabras, el ciclo de terrorismo estatal y antiestatal⁵⁵.

47. Cabe observar también que el uso del terror por un Estado contra su propia población no encaja normalmente en el ámbito del terrorismo "internacional"⁵⁶. En consecuencia, no se inscribe prima facie en el ámbito del derecho internacional. Sin embargo, también es muy bien sabido que, con la participación cada vez más amplia y más a fondo de las Naciones Unidas en cuestiones de derechos humanos, el tratamiento que dan los Estados a sus propios nacionales se percibe ahora en el contexto de las normas internacionales de derechos humanos. Con el debilitamiento paulatino del principio de la jurisdicción interna enunciado en el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta⁵⁷, a medida que las inquietudes humanitarias prevalecen sobre el respeto del derecho de un Estado a administrar o mal administrar sus asuntos internos, las cuestiones de derechos humanos ya no se consideran exclusivamente de la jurisdicción interna de los Estados. En consecuencia, el principio fundamental de la no intervención en los asuntos internos de los Estados ha sido objeto de un proceso de reinterpretación en la esfera de los derechos humanos desde 1945, para que los Estados no puedan ampararse con éxito en él para eludir la preocupación y consideración internacionales respecto de la situación de los derechos humanos en sus territorios⁵⁸.

48. Este desarrollo evolucionista se ha acelerado aún más por la multiplicación de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos debido a la expansión no sólo de la legislación internacional de derechos humanos sino también del derecho internacional humanitario y penal. Así, por ejemplo, en la esfera de los derechos humanos, una serie amplia de instrumentos internacionales y regionales sobre el establecimiento de pautas y normas ha limitado la libertad de acción de los Estados y ha dado lugar a una creciente estructura institucional de mecanismos para hacer frente a las violaciones de los derechos humanos⁵⁹. Puede considerarse que disposiciones enunciadas en distintos tratados, como la prohibición de

⁵⁵ Véase en general R. Falk, Revolutionaries and Functionaries, Nueva York, E. P. Dutton, 1988.

⁵⁶ Lambert, nota 16 supra, pág. 15, nota de pie de página 13.

⁵⁷ En la disposición sobre la jurisdicción interna de la Carta de las Naciones Unidas se estipula que: "Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados".

⁵⁸ Véase, por ejemplo, M. N. Shaw, International Law, cuarta edición, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pág. 202.

⁵⁹ La Carta Internacional de Derechos Humanos (que consiste en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales son sólo algunos ejemplos notables de esta evolución.

la tortura, el genocidio, la esclavitud y el principio de la no discriminación se han asimilado a la categoría de derecho consuetudinario internacional a la luz de la práctica internacional, en tanto que otras disposiciones de derechos humanos establecidas conforme a tratados pueden constituir obligaciones erga omnes para los Estados Partes⁶⁰.

49. En situaciones de conflicto armado, el derecho internacional, en virtud del derecho consuetudinario y humanitario, condena el terror de Estado perpetrado en violación de las disposiciones aplicables de los Convenios de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados, y de sus dos Protocolos Adicionales, de 8 de junio de 1977. Esto se aplica especialmente en los casos de desacato de las normas del derecho internacional humanitario que protegen a los civiles, así como a los prisioneros de guerra heridos⁶¹.

50. Desde esta perspectiva se ha alegado pertinentemente que el terror de Estado o de gobierno perpetrado en tiempos de paz plantea esencialmente problemas de derechos humanos, en tanto que en tiempos de guerra entraña problemas vinculados con el derecho humanitario⁶². Sin embargo, se ha mantenido asimismo convincentemente que también tendrían que tenerse en cuenta los principios fundamentales del derecho internacional reconocidos en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg (los "Principios de Nuremberg"), puesto que también tienen que ver con actos terroristas en tiempos de paz y de guerra⁶³. A este respecto, resulta instructivo considerar también la jurisprudencia de los más recientes tribunales penales internacionales para la ex Yugoslavia y para Rwanda⁶⁴.

b) Terrorismo patrocinado por el Estado

51. En la deliberación sobre los aspectos importantes internacional del terrorismo es esencial considerar el notable aumento de la participación de los Estados en el terrorismo para alcanzar sus objetivos inmediatos de política exterior. Así, en los últimos años, en los círculos académicos y políticos se ha adoptado un concepto más amplio de terrorismo de Estado, que

⁶⁰ Shaw, nota 58 supra, pág. 204.

⁶¹ Guillaume, nota 17 supra, pág. 298.

⁶² Ibíd., pág. 299.

⁶³ Véase H. P. Gasser, "Prohibition of terrorist acts in international humanitarian law" (Prohibición de los actos de terrorismo en el derecho internacional humanitario), extracto de International Review of the Red Cross, 1986, págs. 6 y 7.

⁶⁴ Véase, por ejemplo, Fiscal c. Dusko Tadic a/k/a "Dule", decisión de 2 de octubre de 1995 relativa a la excepción alegada en materia de competencia, párr. 141, así como Fiscal c. Dusko Tadic, fallo de 15 de julio de 1999 de la Sala de Apelaciones, párr. 251, Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991, en que se afirma que, conforme al derecho consuetudinario internacional, también pueden cometerse crímenes de lesa humanidad en tiempos de paz.

amplía el alcance de este concepto incluyendo en él toda forma de apoyo y asistencia abierto o encubierto prestado por un Estado a agentes terroristas con el fin de subvertir y desestabilizar a otro Estado o a su Gobierno.

52. El terrorismo patrocinado por el Estado se produce cuando un Gobierno proyecta, ayuda, dirige y controla operaciones terroristas en otro país. Las actividades pueden ser llevadas a cabo por personas privadas o por agentes del Gobierno⁶⁵. Como su mismo nombre indica, el "terrorismo patrocinado por el Estado" generalmente conlleva actividades terroristas contra un Estado que son "patrocinadas" por otro Estado⁶⁶. Al Estado patrocinador le beneficia distanciarse de la actividad terrorista, ya que así puede negar fácilmente toda implicación. El apoyo a los guerrilleros insurrectos en Mozambique y Angola por el Gobierno sudafricano en el decenio de 1980 es un ejemplo clásico⁶⁷. Los Estados más débiles, sin embargo, han utilizado también la técnica del patrocinio como método útil para eliminar a los adversarios que le superan en fuerza militar⁶⁸.

53. El terrorismo patrocinado por el Estado puede adoptar diversas formas que van desde el aliento moral y diplomático hasta el suministro de asistencia material, tales como armas y equipo de otro tipo, instrucción, financiación y santuario a terroristas directa o indirectamente controlados por el Estado patrocinador. A los Estados contra los que va dirigidos este tipo de terrorismo les suele resultar difícil encontrar el nexo que une a los terroristas con sus patrocinadores y, por tanto, hacer que responda el Estado patrocinador. Como ha señalado un destacado comentarista, este tipo de terrorismo se caracteriza por "una red casi impenetrable de enlaces, intrigas, intereses comunes y contrapuestos, inclusive la colaboración abierta o encubierta con gobiernos extranjeros que prefieren permanecer en la sombra"⁶⁹.

54. El hecho de que el terrorismo patrocinado por el Estado abarque tal variedad de conductas ha llevado a algunos comentaristas a distinguir entre "terrorismo patrocinado por el Estado" y "terrorismo apoyado por el Estado". Este segundo término significa una menor participación y control de los terroristas por el Estado. Así, según esta distinción, el "patrocinio del Estado" se refiere a aquellas situaciones en que el Estado contribuye activamente a la planificación, dirección y control de las operaciones terroristas, en tanto que el "apoyo del Estado" hace

⁶⁵ Véase M. Crenshaw y J. Pimlott, editores, Encyclopedia of World Terrorism, vol. I, Nueva York, Sharpe Reference, 1997, pág. 206.

⁶⁶ Véase también Lambert, nota 16 supra, pág. 19.

⁶⁷ Encyclopedia of World Terrorism, vol. I, nota 65 supra, pág. 206.

⁶⁸ Por ejemplo, tras la reunificación de Alemania en 1990, aparecieron pruebas de que terroristas de izquierda habían recibido amplia instrucción en campamentos de Alemania Oriental. En esos campamentos los reclutas eran instruidos en el uso de armas pequeñas y explosivos, espionaje, vigilancia y planificación de misiones. Véase International Encyclopedia of Terrorism, nota 45 supra, pág. 681.

⁶⁹ W. Laqueur, The Age of Terrorism (1987), págs. 268 y 269, citado por Lambert, nota 16 supra, pág. 19 y nota 33.

referencia a situaciones tales como el apoyo tácito del suministro de transporte, el permiso para utilizar el territorio y el apoyo financiero a los terroristas⁷⁰. Como se ve fácilmente, sin embargo, la línea entre el "patrocinio del Estado" y el "apoyo del Estado" puede difuminarse en la práctica. Además, dado que estos términos carecen de contenido jurídico preciso, hay un gran desacuerdo sobre lo que constituye patrocinio del Estado, apoyo del Estado o participación en terrorismo internacional, en que objetivos estratégicos internos o internacionales se persiguen con ellos, en qué Estados están implicados en el patrocinio o influencia de los grupos terroristas, y cómo evaluar las presuntas pruebas de participación estatal⁷¹.

55. Obsérvese también que el terrorismo patrocinado por el Estado no es un fenómeno nuevo ni un rasgo único del entorno internacional contemporáneo. Era una práctica habitual en la antigüedad en los imperios orientales, en Roma y en Bizancio, en Asia y en Europa, y en la historia moderna hay ejemplos innumerables de él⁷². Por ejemplo, a finales del siglo XIX Rusia apoyó a los grupos revolucionarios de los Balcanes que intentaban establecer Estados eslavos. Durante la primera guerra mundial, Alemania suministró armas a los nacionalistas irlandeses que luchaban contra el dominio británico. En el siglo XX numerosos Estados han respaldado a grupos terroristas⁷³. No obstante, sólo desde mediados del decenio de 1970 esta forma de terrorismo de Estado ha recibido creciente atención internacional, cuando los expertos estadounidenses lo calificaron por primera vez de "guerra sucedánea" y dijeron que tal patrocinio era un programa coherente emprendido por varios Estados Árabes y del bloque comunista⁷⁴.

56. Indudablemente los expertos en la materia reconocen cada vez más que en una edad de estrategia nuclear y de sofisticados medios tecnológicos, el terrorismo patrocinado por el Estado, junto con otras formas de guerra no convencionales y de "guerra indirecta"⁷⁵, constituye un

⁷⁰ Véase, por ejemplo, Nonviolent Responses to Violence-Prone Problems: The Cases of Disputed Maritime Claims and State-Sponsored Terrorism, informes de dos Comités Especiales de la Sociedad Americana de Derecho Internacional, Studies in Transnational Legal Policy, N° 22, Washington D.C., the American Society of International Law, 1991, pág. 18 y ss., y Encyclopedia of World Terrorism, vol. I, nota 65 supra, págs. 206 y 207.

⁷¹ Véase en general, Nonviolent Responses to Violence-Prone Problems, nota 70 supra, págs. 18 y 19; G. Wardlaw, Political Terrorism: Theory, Tactics and Counter-measures, segunda edición revisada, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, págs. 175 y ss.; M. Stohl, "International dimensions of State terrorism", en Stohl y López, nota 51 supra, págs. 43 a 58; W. Laqueur, "Reflections on terrorism", Foreign Affairs, 1986, otoño, vol. 65, págs. 86 a 100; P. Wilkinson "State-Sponsored international terrorism: the problems of response", The World Today, 1984, julio, págs. 292 a 298.

⁷² Véase, por ejemplo, Laqueur, nota 44 supra, págs. 156 y ss.

⁷³ Véase International Encyclopedia of Terrorism, nota 45 supra, pág. 677.

⁷⁴ Ibíd.

⁷⁵ Véase B. M. Jenkins, "New Modes of Conflict", Santa Mónica, California, RAND Publications Series R-3009-DNA, 1983, p.v. En esta publicación cuasioficial de la RAND Corporation, el principal experto en terrorismo de la RAND habla de las "formas indirectas de

modo particularmente atractivo de guerra de baja intensidad, que permite a un Estado atacar a sus enemigos de una manera que puede negarse fácilmente, es clandestina, relativamente barata, sumamente rentable y menos arriesgada militarmente que el conflicto armado convencional⁷⁶.

57. Como ha dicho un especialista en terrorismo, "la implicación del Estado que adopta la forma de patrocinio del terrorismo puede constituir en hacer una guerra secreta o no declarada contra un Estado adversario... Dados los peligros de escalada militar en el mundo actual de tecnología avanzada, esta forma de conflicto, denominado de baja de intensidad, se está haciendo cada vez más frecuente"⁷⁷. Otros especialistas, sin embargo, han advertido del error de calificar al terrorismo como guerra y, en particular, de llamar al terrorismo patrocinado por el Estado guerra de baja intensidad o "guerra auxiliar" en interés de los Estados, afirmando que tal calificación confunde la característica esencial del terrorismo patrocinado por el Estado, que no constituye un fenómeno unitario o un tipo único de conflicto⁷⁸. En la misma línea de razonamiento se ha sostenido de forma convincente que equiparar el terrorismo patrocinado por el Estado con la guerra de baja intensidad conduce a análisis militares y a soluciones militares y, por tanto, al consiguiente uso excesivo de la fuerza y al intervencionismo, pueden contribuir a aumentar la desestabilización y el terrorismo⁷⁹.

58. Es innegable que, como sucede con el terrorismo interno, el hecho de calificar un acto de terrorismo patrocinado por el Estado depende en gran medida de la perspectiva política del calificador. En efecto, los límites del término "terrorismo patrocinado por el Estado" suelen ampliarse incluyendo en él casi todo acto de violencia o amenaza de violencia que convenga al calificador o, en otros casos, se limitan o se sesgan de forma que se incluyen sólo los actos cuyos autores u objetivos son contrarios a los del calificador. Como ha dicho un respetado comentarista del tema, "un acto cometido por un Estado adversario puede condenarse fácilmente

guerra", en los siguientes términos: "las formas indirectas de guerra incluyen las operaciones militares clandestinas y encubiertas llevadas a cabo por agentes distintos de las fuerzas ordinarias armadas de una nación, proporcionando asilo y apoyo a los guerrilleros en un país adyacente, proporcionando apoyo, y a veces dirección operacional, a grupos terroristas que combaten a un régimen rival o enemigo, y el uso por el Gobierno de tácticas terroristas, tales como el asesinato de enemigos extranjeros o de exiliados o de éstos".

⁷⁶ Véase, por ejemplo, P. Wilkinson, Terrorism and the Liberal State (segunda edición), Londres, Macmillan, 1986, págs. 277 y ss., y Lambert, nota 16 supra, pág. 20.

⁷⁷ J. F. Murphy, State Support of International Terrorism: Legal, Political and Economic Dimensions, Boulder, Colorado, Westview Press, 1989, pág. 36, quien continúa (pág. 37) con una referencia al conflicto de baja intensidad definido por el ejército de los Estados Unidos como sigue: "un término amplio que describe una lucha política militar próxima a la guerra convencional entre las fuerzas armadas nacionales, para alcanzar objetivos políticos, sociales, económicos o psicológicos. Suele ser prolongada y va desde las presiones de tipo diplomático, económico y psicosocial hasta el terrorismo y la guerra de insurrección".

⁷⁸ Véase, por ejemplo, Wardlaw, nota 71 supra, págs. 182 y ss.

⁷⁹ Ibíd., por ejemplo Falk, nota 55 supra, págs. 136 y 137.

como terrorismo patrocinado por el Estado, en tanto que el mismo acto cometido por un aliado (o por el país propio) puede calificarse de otra manera, o justificarse, o simplemente ignorarse"⁸⁰. Tal uso propagandístico o claramente politizado del concepto de terrorismo patrocinado por el Estado no sólo ha contribuido a la confusión general ya existente (tanto accidental como deliberada) sobre el contenido jurídico preciso de los términos y etiquetas relativas al terrorismo, sino que ha conducido a calificar a una amplia gama de naciones de patrocinadoras de terroristas, aunque las pruebas no sean sólidas o carezcan de la necesaria claridad. Y al contrario, consideraciones y presiones políticas y económicas, y las realidades de las relaciones internacionales, frecuentemente han determinado la extrema renuencia de los Estados a calificar a otros de patrocinadores de terroristas, incluso en los casos en que hay pruebas claras y firmes.

59. Este doble rasero moral, y la consiguiente hipocresía que permite a los Estados buscar a un Estado patrocinador detrás de casi todos los actos de terrorismo que van contra sus intereses mientras niegan que haya la más remota semejanza con su propia ayuda a regímenes represivos o movimientos revolucionarios en otras partes del mundo ha obstaculizado el análisis objetivo y la comprensión de la relación del terrorismo patrocinado por el Estado con otras formas de conflicto entre los Estados. También ha conducido a estimaciones erróneas de la amenaza que el terrorismo patrocinado por el Estado plantea a la sociedad interna y a la sociedad internacional, y frecuentemente han generado reacciones excesivas injustificadas o contra el terrorismo⁸¹, aumentando así los factores generadores de terrorismo de ciertas políticas exteriores y socavando las ya vulnerables instituciones democráticas internacionales o de equilibrio de las relaciones internacionales⁸².

60. Ni que decir tiene a este respecto que el terrorismo patrocinado por el Estado plantea múltiples problemas graves y difíciles en distintos aspectos o zonas del derecho internacional, en particular el derecho de los conflictos armados y el derecho humanitario, el derecho de la responsabilidad y el de las sanciones, en particular la legítima defensa. Evidentemente, no es éste el lugar de examinar esos aspectos con detalle. Ni tampoco de examinar las tácticas y

⁸⁰ Wardlaw, nota 71 *supra*, pág. 175.

⁸¹ Por ejemplo, el ex Subsecretario de Estado de los Estados Unidos, G. Ball, en "Shultz is wrong on terrorism", *The Gainesville Sun*, 27 de diciembre de 1984, pág. 11A, dijo lo siguiente: "El terrorismo patrocinado por el Estado amenaza a todo el orden internacional, y si debemos mantener la mínima estabilidad mundial debemos condenar al ostracismo a toda nación que lo tolere. Entre tanto, evitemos aceptar, arrastrados por el pánico o la cólera, el contraterrorismo y la ley del linchamiento internacional y relajar así el comportamiento de nuestra nación al infame nivel de los terroristas". Citado en C. W. Kegley, Jr., T. Vance Sturgeon, y E. R. Wittkopf, "Structural terrorism: the systemic sources of State-sponsored terrorism", en M. Stohl y G. A. López, *Terrible Beyond Endurance? - The Foreign Policy of State Terrorism*, Nueva York, Greenwood Press, 1988, pág. 27.

⁸² Agudas advertencias frente a la reacción excesiva ante el terrorismo patrocinado por el Estado pueden verse en general en Falk, nota 55 *supra* y Wardlaw, nota 71 *supra*, *passim*.

medidas adoptadas en respuesta al terrorismo patrocinado por el Estado⁸³. Para los fines de este informe, basta con centrar atención en el rechazo del terrorismo de todos los tipos patrocinado por el Estado, contenido en la Declaración sobre 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, adoptada por la Asamblea General en la resolución 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970, instrumento que se considera una interpretación autorizada de los principios generales de derecho internacional expresados en la Carta, y que señala un hito importante en la esfera del derecho internacional respecto del terrorismo internacional⁸⁴.

61. Este importante instrumento internacional establece en el principio 1 (que contiene la prohibición básica de uso de la fuerza en las relaciones internacionales) el deber de todo Estado de abstenerse de "organizar o fomentar la organización de fuerzas irregulares o de bandas armadas, incluidos los mercenarios, para hacer incursiones en el territorio de otro Estado". Y, además, el deber de todo Estado de abstenerse de "organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos". Además, en el principio 3 (que contiene la prohibición básica de intervención extranjera) establece que todos los Estados deberán también "abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado, y de intervenir en las luchas interiores de otro Estado"⁸⁵.

⁸³ Tal análisis puede verse, por ejemplo, en Nonviolent Responses to Violence-Prone Problems, nota 70 supra, págs. 24 y ss., y Murphy, nota 77 supra, págs. 55 a 111. Véase también, en términos más generales, Guillaume, nota 17 supra, págs. 273 a 406.

⁸⁴ Véanse los párrafos 7, 38 y 39 del informe preliminar de este Relator Especial (E/CN.4/Sub.2/1999/27). Véase también el caso relativo a Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, en el que la Corte Internacional de Justicia reconoció la naturaleza y características de derecho consuetudinario internacional de este instrumento (párrs. 188, 191 y 192). Además, aunque el terrorismo no era el objeto del procedimiento incoado ante ella, algunas de las conclusiones a que llegó la Corte son muy pertinentes, aunque de forma indirecta, a la cuestión del terrorismo patrocinado por el Estado. Por ejemplo, la Corte declaró que los Estados Unidos al ayudar a los contras, en los casos en que sus actividades conllevaban una amenaza o uso de la fuerza, y al "entrenar, armar, equipar, financiar y proporcionar suministros a las fuerzas de los contras o al alentar, apoyar y ayudar de otra manera las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua" había infringido sus obligaciones de derecho consuetudinario internacional de no utilizar la fuerza contra otro Estado y de no intervenir en los asuntos de otro Estado (párrs. 228, 238 y 292).

⁸⁵ Es interesante señalar que el acuerdo internacional sobre el principio de que los Estados tienen la obligación de no realizar, apoyar o alentar actividades terroristas contra otros Estados ya se alcanzó en el marco de la Sociedad de las Naciones. Véase el artículo I de la fallida Convención para la Prevención y el Castigo del Terrorismo, adoptada el 16 de noviembre de 1937 bajo sus auspicios (documento de la Sociedad de las Naciones c. 546 (I). M. 383 (I). 1937. v). Además en 1934 el Consejo resolvió que los Estados tenían la obligación de no alentar o tolerar en su territorio ninguna actividad terrorista dirigida contra otros Estados. Véase 1934 League of

c) Terrorismo internacional de Estado

62. Aunque el concepto de terrorismo de Estado habitualmente se refiere al terror de un régimen o gobierno en un marco nacional o en un territorio ocupado (como ya se ha indicado en el párrafo a) supra), o al actual terrorismo político internacional patrocinado o dirigido por el Estado (como se explica en el apartado b) supra), es necesario señalar, en aras de la globalidad, una acepción incluso más amplia de este concepto que a veces se adopta en los círculos académicos y en los debates de las Naciones Unidas. Esta acepción no sólo amplía el alcance del concepto de terrorismo de Estado, incluyendo el plano interno y el internacional, sino que lo extiende aún más hasta el grado de incluir, incluso literalmente constituir, el recurso a la fuerza en las relaciones internacionales⁸⁶.

63. Así pues, partiendo de premisas como la de que "el Estado utiliza tanto el terror en los asuntos internacionales como en sus actividades internas"⁸⁷, algunos estudiosos de las relaciones internacionales han afirmado que la diplomacia coactiva y otras conductas manifiestas del Estado, tales como el recurso a la táctica del terror en las relaciones internacionales (por ejemplo, represalias y bombardeos encaminados a producir daños y a infundir miedo o, en otros casos, la amenaza o el uso de la fuerza en la forma utilizada durante la guerra fría por las dos superpotencias en sus respectivas esferas de influencia, la disuasión nuclear y el "equilibrio del terror"), son casos de terrorismo internacional de Estado, ya sea en situaciones de guerra o en situaciones sin guerra⁸⁸.

64. El mismo concepto ampliado de terrorismo de Estado ha sido adoptado por algunos representantes de los Estados al debatir cuestiones de terrorismo en los órganos y organismos pertinentes de las Naciones Unidas y, por tanto, se refleja en los documentos oficiales en las actas de los debates. Así, por ejemplo, el informe del Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional de 1973 se refiere a este concepto de terrorismo de Estado utilizado por varios Estados, en los términos siguientes:

Nations Official Journal 1839, mencionado en Lambert, nota 16 supra, pág. 29, nota 82.

Tales prohibiciones se contienen también en los párrafos g) y f) del artículo 3 de la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1974, que contiene la definición de la agresión, así como en la resolución 2734 (XXV) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1970, sobre la Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional, que "reafirma solemnemente... que todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, estimular o instigar actos de lucha civil o actos terroristas en otro Estado o de ayudar o participar en ellos".

⁸⁶ Véase, también, Guillaume, nota 17 supra, pág. 299.

⁸⁷ Stohl, nota 71 supra, pág. 43.

⁸⁸ *Ibíd.*, págs. 44 y ss. Kegley, Vance Sturgeon y Wittkopf, nota 81 supra, págs. 22 y ss. Véase también Lambert, nota 16 supra, pág. 16, y Falk, nota 55 supra, págs. 170 y 171.

"el terror practicado en gran escala y por los medios más modernos contra pueblos enteros con fines de dominación o injerencia en sus asuntos internos, los ataques armados perpetrados por Estados contra la soberanía y la integridad de terceros Estados bajo pretextos de represalias o acción preventiva, así como la infiltración de grupos o agentes terroristas en el territorio de otros Estados"⁸⁹.

65. Sin embargo, hay un hondo desacuerdo, tanto en los círculos académicos como en los políticos, sobre tal ampliación del concepto de terrorismo de Estado, ampliación que, a su vez, influye en el ya sobrecargado término "terrorismo", hasta el punto de que resultaría inmanejable. Según un docto comentarista que comparte esta opinión:

"todo tipo de acto objetable -o que pueda calificarse de objetable- que un Estado realice en el plano internacional, incluidas las maniobras militares y los juegos de guerra en la proximidad de otro Estado que representen una amenaza para dicho otro Estado, el transporte de armas nucleares a través del territorio de otros Estados y de aguas internacionales y la fabricación, ensayo y despliegue de sistemas de armas nucleares y de armas espaciales"⁹⁰

no es una manifestación de terrorismo de Estado ni es generalmente aceptada tal ampliación "injustificada" del concepto de "terrorismo"⁹¹.

66. Independientemente de la opinión que se tenga sobre la medida en que las actividades de Estado como las antes mencionadas puedan considerarse o no terrorismo de Estado, el Relator Especial desea recordar que el recurso a la guerra y la prohibición de la fuerza se rigen por el derecho internacional. Como es sabido, la noción fundamental plasmada en la Carta de las Naciones Unidas es la de que la amenaza o el uso de la fuerza están prohibidos en las relaciones internacionales (párrafo 4 del Artículo 2), salvo en legítima defensa (Art. 51) o a tenor de la excepción prevista en la última frase de la cláusula sobre la jurisdicción interna (párrafo 7 del Artículo 2). Además, se entiende que el uso "ilegal" de la fuerza en las relaciones internacionales se considerará a la luz del derecho internacional consuetudinario, la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario, el derecho de los conflictos armados y el derecho penal internacional. Tal uso puede dar lugar a la responsabilidad penal individual de los líderes políticos y comprometer además la responsabilidad del Estado.

67. Naturalmente, no es este el lugar de entrar a fondo en este asunto. Baste especificar en este momento las consideraciones siguientes: a) aunque la guerra no es necesariamente, ni incluso normalmente, una forma de terrorismo, las prácticas y las amenazas de los beligerantes pueden serlo; b) pueden cometerse actos terroristas por los Estados contra Estados, tanto en situaciones

⁸⁹ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 28 (A/90/28), 1973, párr. 24. Véase también ibíd., párr. 38 y T. M. Franck y B. B. Lockwood, Jr., "Preliminary thoughts towards an international convention on terrorism", The American Journal of International Law, vol. 68 (1974), págs. 73 y 74.

⁹⁰ Lambert, nota 16 supra, pág. 16.

⁹¹ Ibíd., en referencia también a Stohl, nota 71 supra, pág. 48.

de guerra como en situaciones sin guerra; c) el terrorismo patrocinado por el Estado en el mundo moderno puede en efecto adoptar múltiples formas, y no sólo consiste en ayudar o dirigir a grupos terroristas en el extranjero sino otros tipos de ataques terroristas también⁹². Esta situación de hecho, junto con la incongruencia y la imprecisión de la terminología utilizada actualmente por los comentaristas y los líderes políticos, suele producir una confusión de la distinción entre terrorismo de Estado (internacional) y terrorismo patrocinado por el Estado⁹³; d) desde el punto de vista jurídico, la distinción entre terrorismo (internacional) de Estado y terrorismo patrocinado por el Estado carece de importancia, ya que la invocación de cualquiera de ellos tendría exactamente los mismos resultados (es decir, la identificación de las normas de derecho internacional violadas, la formulación de acusaciones basadas en las normas pertinentes de derecho internacional, la renuncia al comportamiento denunciado, etc., y la cuestión consiguiente de la responsabilidad).

4. Manifestación del terrorismo subestatal (o individual)

68. En contraste con el fenómeno del terrorismo de Estado se da el fenómeno del terrorismo subestatal (o individual) que adopta formas mucho más diversas. Como es sabido, la atención académica y la gran parte de las publicaciones sobre el tema del terrorismo hasta ahora se ha centrado principalmente en este tipo de terrorismo, que abarca las tácticas terroristas antiestatales de individuos y grupos grandes y pequeños, nacionalistas, separatistas, combatientes de la liberación, etc.⁹⁴.

69. Refiriéndose a la diversidad del terrorismo subestatal (individual) uno de los principales estudiosos del terrorismo ha escrito atinadamente:

⁹² Un ejemplo revelador es el incidente del Rainbow Warrior, en el que agentes de los servicios secretos franceses realizaron un acto de terrorismo en el puerto de Auckland (Nueva Zelandia), en 1985, destruyendo el buque de Greenpeace Rainbow Warrior, que estaba protestando contra los ensayos nucleares franceses en el Pacífico del Sur. Este acto produjo la muerte de un miembro de la tripulación. El Gobierno francés pidió disculpas, aceptó finalmente un procedimiento de mediación presidido por el Secretario General de las Naciones Unidas, y aceptó en parte responsabilidad financiera por la muerte del miembro de la tripulación.

⁹³ Un ejemplo revelador de esta confusión puede verse en el texto que acompaña la nota 89 supra.

⁹⁴ Véase, en general, International Encyclopedia of Terrorism, nota 45 supra; Friedlander, nota 39 supra; R. H. Kupperman y D. M. Trent, editores, Terrorism: Threat Reality, Response, Stanford, California, Hoover Institution Press, 1980; A. E. Evans y J. F. Murphy, editores, Legal Aspects of International Terrorism, Lexington, Massachusetts, Lexington Books, 1978; W. M. Reisman, "International legal responses to terrorism", Houston Journal of International Law, vol. 22, N° 1 (1999), págs. 50 y ss.; y Rubenstein, nota 36 supra. Véase también Lambert, nota 16 supra, pág. 15; Stohl y López, nota 51 supra, pág. 3; y Schmid, nota 15 supra, págs. 104 y 105, quien considera que probablemente más del 90% de las publicaciones sobre el terrorismo se refieren al terrorismo no estatal.

"El terrorismo, entendido aquí como el uso de violencia encubierta por un grupo para fines políticos, habitualmente va dirigido contra un gobierno pero se utiliza también contra grupos étnicos, clases o partidos. Los objetivos pueden variar desde la reparación de agravios específicos hasta el derrocamiento de un gobierno y la toma del poder, o la liberación de un país del dominio extranjero. Los terroristas pretenden causar perturbaciones políticas, sociales y económicas y, con este fin, frecuentemente cometen asesinatos planificados o indiscriminados. El terrorismo puede aparecer en combinación con una campaña política o con una guerra de guerrillas, pero también tiene una forma "pura". El terrorismo ha sido practicado por grupos nacionales y religiosos, por la izquierda y por la derecha, por los nacionalistas, los movimientos nacionalistas e internacionalistas, y ha sido patrocinado por el Estado... Los movimientos terroristas frecuentemente han estado formados por miembros de las clases medias educadas, pero también ha habido el terrorismo agrario, el terror de los desarraigados y rechazados, el terrorismo sindical y de la clase obrera... El terror se ha dirigido contra regímenes autocráticos y contra democracias; a veces ha habido una relación evidente entre la perturbación social y la crisis económica, y otras veces no ha habido tal relación."⁹⁵

70. Como indica claramente la cita anterior, este aspecto del terrorismo es tan variado y amplio que resulta difícil reducirlo y comentarlo aquí en el espacio disponible. Además, algunos de sus aspectos son sumamente polémicos, con muchos puntos de vista diversos y contrapuestos. En su informe actual, la Relatora Especial ya señaló a la atención de la Comisión varios problemas del terrorismo subestatal en relación con el derecho internacional y la normativa de derechos humanos que hay que examinar cuidadosamente, destacando en especial la cuestión de la responsabilidad de los agentes no estatales⁹⁶. La Relatora Especial ha recibido también varias comunicaciones de gobiernos y organizaciones no gubernamentales, algunas de ellas importantes pero que han llegado demasiado tarde para prestarles la atención que merecen cuando ya se han rebasado las dimensiones fijadas a los informes provisionales. En este momento, la Relatora Especial está convencida de que sería bueno seguir examinando y reflexionando sobre este tema. En consecuencia, aplazará el examen de las manifestaciones del terrorismo subestatal hasta una fase ulterior, a fin de presentarlo de manera más integrada.

C. Atenuar la polémica: necesidad de distinguir el terrorismo del conflicto armado

71. Al buscar una definición de terrorismo es esencial trazar la diferencia entre conflicto armado y terrorismo⁹⁷. La Relatora Especial reconoció desde el principio que esta cuestión ha sido bastante polémica en la comunidad internacional, como lo indica la repetida frase de "el que es terrorista para unos es combatiente de la libertad para otros"⁹⁸. Muchos Estados han

⁹⁵ Laqueur, nota 69 *supra*, citado por Lambert, nota 16 *supra*, págs. 14 y 15, nota 11.

⁹⁶ E/CN.4/Sub.2/1997/28, párrs. 14 a 16; E/CN.4/Sub.2/1999/27, párrs. 44 y 45.

⁹⁷ En todos los documentos de las Naciones Unidas hasta la fecha, se dice habitualmente que el conflicto armado no es terrorismo. Por ejemplo, en el primer informe del Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional (nota 89 *supra*, párr. 37), se dice que el Comité no debe examinar los actos resultantes de conflicto armado.

⁹⁸ Véase, por ejemplo, E/CN.4/Sub.2/1997/28, párr. 11.

expresado preocupación por las guerras de liberación nacional en el contexto del derecho a la libre determinación⁹⁹. Estos Estados están determinados a no permitir que el debate sobre el terrorismo menoscabe indebidamente este principio fundamental¹⁰⁰. Otros se han centrado en lo que cada vez más se denomina "conflicto étnico" o incluso conflicto "nacionalista/separatista", dando incluso a veces la impresión de que todo conflicto calificado con esos términos está necesariamente relacionado con el terrorismo. En los debates de todos los órganos y organismos de las Naciones Unidas se reflejan esas inquietudes. No obstante, la Relatora Especial observa la casi total falta de un análisis jurídico de esos aspectos decisivos en el diálogo internacional. En consecuencia, piensa que es hora de abordar esta cuestión, ya que sin una clara separación de la guerra y el terrorismo, no se avanzará en la definición de terrorismo y, lo que es más importante, no habrá posibilidades de aplicar medidas significativas para combatirlo.

72. Una razón evidente para distinguir claramente el conflicto armado del terrorismo es por que el derecho de los conflictos armados (y el derecho humanitario) entra automáticamente en vigor cuando hay un conflicto armado. En este cuerpo el derecho tiene definiciones establecidas desde hace mucho tiempo, como obligaciones manifiestas en lo que respecta a todos los aspectos del comportamiento militar que conlleva operaciones militares y armamento (el derecho de La Haya) y la protección de las víctimas de conflicto armado (las normas de Ginebra)¹⁰¹.

⁹⁹ Por ejemplo, en el párrafo a) del artículo 2 del Convenio de la Organización de la Conferencia Islámica se dice: "la lucha de los pueblos, incluida la lucha armada, contra la ocupación, la agresión, el colonialismo o la hegemonía extranjera, para conseguir su liberación y su libre determinación, de conformidad con los principios del derecho internacional, no se considerará un delito de terrorismo". El Convenio de la Organización de la Unidad Africana establece una disposición paralela en el párrafo 1 del artículo 3, que dice: "... la lucha de los pueblos, de conformidad con el principio del derecho internacional, para su liberación o libre determinación, en particular la lucha armada contra el colonialismo, la ocupación, la agresión y a dominación por fuerzas extranjeras, no debe considerarse actos terroristas".

¹⁰⁰ La necesidad de distinguir claramente entre terrorismo y luchas de liberación nacional ha sido un tema dominante de la Organización de la Conferencia Islámica en particular, como se indica anteriormente. Esta organización ha calificado los debates de esta cuestión de "intentos frenéticos de anular la distinción clara existente entre terrorismo y lucha legítima de los pueblos que se ajusta a los principios del derecho internacional y a las disposiciones de la Carta de la Organización de la Conferencia Islámica y la Carta de las Naciones Unidas" (resolución 53/8-P (IS) de la Organización de la Conferencia Islámica). En la resolución de la Cumbre Islámica más reciente el término "frenético" se ha cambiado por "rabioso". (Resolución 64/9-P (IS) de la Organización de la Conferencia Islámica.) Véase también E. Chadwick, Self-determination, Terrorism and the International Humanitarian Law of Armed Conflict, La Haya, Martinus Nijhoff, 1996.

¹⁰¹ Los principales instrumentos del derecho humanitario son: los Convenios y Reglas de La Haya de 1907, 205 Perry's Treaty Series 277; los Convenios I a IV de Ginebra de 1949, 75 United Nations Treaty Series 31, 75 United Nations Treaty Series 85, 75 United Nations Treaty Series 135 y 75 United Nations Series 267 (los Convenios de Ginebra); el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949, 1125 United Nations Treaty Series 3 (Protocolo Adicional I); el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, 1125 United Nations Treaties Series 609 (Protocolo Adicional II); la Convención sobre

Según el derecho de los conflictos armados, los actos de guerra no son imputables ni como actos criminales ni como actos terroristas. Lo que es más importante, existen claras obligaciones en lo que respecta a su aplicación, de las cuales el respecto del derecho humanitario en todas las circunstancias no es la menor¹⁰². Por tanto, es necesario distinguir la guerra del terrorismo y los actos de guerra de los actos de terrorismo.

1. Conflicto armado y terrorismo

73. Conflicto armado es una situación en la que dos o más partes armadas con material militar realizan operaciones militares (actos de guerra) que basten para encajar en la definición habitual de conflicto armado. Lo que baste en términos de operaciones militares varía según que el conflicto sea un conflicto armado internacional o no¹⁰³.

74. En el derecho humanitario consuetudinario hay pocas indicaciones sobre el grado de actividad militar requerido para que constituya un conflicto armado internacional y, por tanto, conlleve la aplicación automática del derecho internacional de los conflictos armados a la situación. Sin embargo, la práctica parece indicar que incluso una pequeñísima agresión militar por parte de un Estado contra otro se considera suficiente. Sin embargo, la mayoría de las

la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, 754 United Nations Treaty Series 73. También hay múltiples resoluciones de la Asamblea General, principalmente relativas a la protección de la población civil en los conflictos armados, que también forman parte del derecho de los conflictos armados.

¹⁰² La Corte Internacional de Justicia destacó enérgicamente la obligación de *jus cogens*, que tienen todos los Estados y Partes, de respetar y garantizar el respeto del derecho humanitario en todas las circunstancias, en particular en las situaciones en las que un Estado no está directamente involucrado. Véase Military and Paramilitary Action in and against Nicaragua, nota 84 *supra*, párrs. 113 a 115; véase también los párrs. 151 a 153 (opinión particular de Singh) y los párrs. 199 y 200 (opinión particular de Sette-Camara). La Corte reconoció también que esta norma se aplica cualquiera que sea el tipo de conflicto armado, tras determinar que el conflicto armado entre los *contras* y el Gobierno de Nicaragua era una guerra civil (ibíd., párr. 114) interpretando este principio a la luz de las disposiciones del derecho humanitario que rige las guerras civiles.

¹⁰³ Tradicionalmente se han considerado conflictos armados internacionales los conflictos entre los Estados. Sin embargo, desde la entrada en vigor del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra, las guerras de liberación nacional y contra los regímenes racistas actualmente son, a efectos jurídicos, conflictos armados internacionales. Véase el Protocolo Adicional I, artículo 1. Este artículo, desgraciadamente no define un régimen racista. Sin embargo, hay una abundante normativa de derechos humanos, inclusive tratados, que pueden utilizarse para determinar si un régimen determinado es lo suficientemente racista como para que pueda aplicarse el derecho humanitario a la oposición armada, suponiendo que los criterios mínimos de guerra civil no se reúnan.

agresiones militares son bastante manifiestas y, aunque no se haga una declaración de guerra, la comunidad internacional es consciente de que hay un conflicto armado¹⁰⁴.

75. En caso de conflicto armado "que no sea de índole internacional y que surja en el territorio" de un Estado (a tenor del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949), el artículo 1.1 del Protocolo Adicional de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) precisa la vaguedad del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y aporta los criterios de acción militar que bastan para definir los conflictos armados no internacionales (es decir, las guerras "internas" o "civiles"). El artículo 1.1 dispone que el Protocolo II se aplica a todos los conflictos armados que se desarrollen en el territorio de un Estado entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que ejerzan sobre una parte de su territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el Protocolo II¹⁰⁵. Como el artículo común 3 de los Convenios de Ginebra de 1949, el Protocolo II no se aplica a las situaciones de alteraciones y tensiones internas, tales como disturbios, actos aislados y esporádicos de violencia y otros actos de carácter similar (que no se consideran "conflictos armados")¹⁰⁶. Cuando se trata de niveles de violencia más bajos, la distinción entre "conflictos armados" y alteraciones internas no está exenta de dificultades, y se presta también a abusos.

76. Una guerra determinada puede surgir en un contexto étnico: de ahí el término habitualmente popular de "conflicto étnico". No obstante, la situación sigue siendo una guerra regida por normas humanitarias y es o bien una guerra civil o una guerra internacional que, en el caso del término "conflicto étnico", es con mayor probabilidad una guerra de liberación nacional. Análogamente, una guerra particular puede surgir en un contexto "nacional/separatista"; como "conflicto étnico" se rige también por el derecho humanitario¹⁰⁷. El uso popular de estos términos no puede anular jurídicamente la evidente aplicación del derecho humanitario a los combatientes en estos conflictos armados.

77. A efectos de determinar si una situación es conflicto armado o terrorismo, rara vez es necesario decidir si un conflicto armado es una guerra civil o un conflicto en el que un grupo que reclama la libre determinación está luchando por la liberación nacional. Muchos grupos que participan en conflictos armados invocan el derecho a la libre determinación. El análisis jurídico

¹⁰⁴ El derecho humanitario se aplica tanto si hay declaración de guerra como si no. La mayoría de las guerras contemporáneas se combatieron sin declaración.

¹⁰⁵ Este artículo se acepta universalmente como definición de guerra civil según el derecho consuetudinario internacional vigente.

¹⁰⁶ Protocolo Adicional II, artículo 1.2.

¹⁰⁷ Según el derecho humanitario, las guerras civiles no tienen que "justificarse" y pueden combatirse por cualquier razón. Lo esencial es si el nivel de actividad armada alcanza los criterios de guerra civil. La guerra de guerrillas tampoco está prohibida en las leyes y usos de guerra. Véase a este respecto en el punto M. Veuthey, *Guerrilla et droit humanitaire*, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1983.

y el análisis de los hechos pueden fundamentar o no tales pretensiones. Sin embargo, si ya existe un conflicto que baste para invocar el derecho humanitario, este derecho ha de aplicarse¹⁰⁸. La dificultad jurídica para la comunidad internacional consistirá no en determinar si se trata de guerra o terrorismo, sino de qué tipo de conflicto armado se trata. No obstante, esta polémica jurídicopolítica no pertenece al debate sobre el terrorismo sino al debate sobre las disposiciones aplicables de derecho humanitario, es decir, las que rigen las guerras civiles o las que regulan las guerras mencionadas en el artículo 1.4 del Protocolo Adicional I¹⁰⁹. Tal debate tendría que tener en cuenta naturalmente el principio de libre determinación, enunciado en la Carta de las Naciones Unidas y en los instrumentos y resoluciones sobre derechos humanos, respecto del conflicto armado de que se trate. La legítima preocupación, suscitada por la Organización de la Conferencia Islámica y otros organismos en diversos foros, de que la tentativa de definir el terrorismo produzca una erosión del principio de libre determinación, podría tratarse adecuadamente en el marco del derecho humanitario.

78. Esto no significa que una situación que sea claramente un conflicto armado entre dos gobiernos, o entre un gobierno y un grupo que participe en un conflicto armado en defensa de su derecho a la libre determinación, o un grupo que cumpla con el criterio fijado para la guerra civil no pueda generar también grupos no relacionados con las fuerzas combatientes que relativamente participen de forma exclusiva en actos terroristas. Así, puede haber grupos que pueden llamarse grupos terroristas cuyos actos surjan de una posición política respecto del conflicto armado pero que, a falta de una expresión más precisa, actúen fuera del mismo.

79. Exigir precisión en estas expresiones no significa que todos los actos realizados en el curso de un conflicto armado sean actos legítimos de guerra. El derecho humanitario tipifica actos que están prohibidos por las leyes y usos de la guerra y que, por tanto, pueden calificarse de actos ilegítimos. El derecho internacional consuetudinario, así como los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, prevén aquellos actos ilegítimos que se consideran crímenes internacionales especialmente graves cuando se cometen en conflictos armados¹¹⁰. Aunque ni

¹⁰⁸ La Relatora Especial ha considerado útil a este respecto el examen anual de las guerras (realizado desde 1995) por K. Parker, A. Heindel, y A. Branch, Armed Conflict Around the World Today: A Country by Country Review, proyecto sobre derecho humanitario (Grupo Parlamentario de Derechos Humanos, Reino Unido). También puede consultarse en www.hri.ca/doccentre/armedconflict.

¹⁰⁹ Se recordará que el artículo 1.4 del Protocolo Adicional I prevé la aplicación del derecho humanitario que rige las guerras internacionales en las situaciones "en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio de los pueblos a la libre determinación, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas". En efecto, es raro que haya polémica sobre la aplicación del derecho humanitario cuando no se plantea una cuestión de libre determinación.

¹¹⁰ Los estatutos de los tribunales internacionales para la ex Yugoslavia y para Rwanda aportan una orientación útil sobre lo que actualmente se consideran violaciones graves de las leyes y usos de la guerra. Los cuatro artículos sobre las violaciones graves previstas en los Convenios de Ginebra de 1949 (Primer Convenio, artículo 50; Segundo Convenio, artículo 51;

en la Convención y Reglamentos de La Haya de 1907 ni en los Convenios de Ginebra de 1949 se mencionan los actos terroristas, en el artículo 4.2 d) del Protocolo Adicional II se menciona específicamente la previsión del terrorismo como método de guerra. El artículo 51.2 del Protocolo Adicional I prohíbe "los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil". Jurídicamente no tiene sentido centrarse sólo en los actos terroristas realizados por combatientes en el contexto de un conflicto armado y soslayar otros actos que violan también las normas de guerra con el mismo nivel de gravedad. Las denuncias de todas y cada una de las violaciones de las normas de guerra deberían hacerse en el marco del derecho aplicable de los conflictos armados, las disposiciones relativas a su aplicación y todas las protecciones y garantías que prevén¹¹¹.

80. A veces los Estados son claramente reacios a asumir de manera seria e imparcial sus obligaciones relativas a la aplicación de las disposiciones de los instrumentos de derecho humanitario. Esta quizás sea una de las razones por las que el debate relativo a determinados conflictos armados a veces se traslada al debate sobre el terrorismo. En cualquier caso, la Relatora Especial señala que en los casos de la ex Yugoslavia y de Rwanda hubo un esfuerzo internacional concertado para tratar las violaciones de las partes de forma imparcial¹¹². Queda por ver cómo la Corte Penal Internacional, una vez establecida, mejorará la situación general¹¹³. Cualquiera que sea la naturaleza jurídica del Estatuto de Roma, el derecho humanitario internacional vigente dispone que todo Estado puede capturar y juzgar a los presuntos infractores de las leyes y usos de guerra en sus tribunales nacionales o entregar a tales personas para que sean juzgadas en otro Estado, siempre que se haga con imparcialidad y en un procedimiento que cumpla las garantías mínimas¹¹⁴. Cualquiera que sea la ventaja que buscan los Estados renuentes

Tercer Convenio, artículo 130; y Cuarto Convenio, artículo 147), así como los dos Protocolos Adicionales, prevén también aquellos actos en conflictos armados que constituyen violaciones graves.

¹¹¹ Obsérvese que los Convenios de Ginebra contienen varias disposiciones que disponen la actuación en caso de violaciones, por ejemplo los artículos 129 a 132 del Tercer Convenio de Ginebra, que se repiten en artículos similares en cada uno de los tres convenios restantes. La Asamblea General ha tratado también la aplicación del derecho humanitario. Véase en particular los Principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra o de crímenes de lesa humanidad, proclamados por la Asamblea General en la resolución 3074 (XXVIII) de 3 de diciembre de 1973.

¹¹² También en Camboya e Indonesia se ha procurado incoar procedimientos penales internos contra los acusados de delitos en tiempo de guerra en los que pueden participar observadores internacionales. En varios países ha habido amnistías generales para ambas partes en guerras civiles cuando en ambas partes se cometieron violaciones graves.

¹¹³ Estatuto de la Corte Penal Internacional adoptado el 17 de julio de 1998 (A/CONF.183/9). Hasta ahora sólo se han recibido 27 ratificaciones de las 60 requeridas para que el tratado entre en vigor. Aun así, el Comité Preparatorio ha terminado los trabajos sobre lo relativo al genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad (PCNICC/2000/1/Add.2).

¹¹⁴ Véase, por ejemplo, el artículo 49 del Primer Convenio de Ginebra de 1949. El mismo artículo se reproduce en los mismos términos en los otros tres Convenios de Ginebra de 1949.

a hacerlo y a tratar las guerras como guerras, sacar a algunos de los actuales conflictos armados del debate del terrorismo contribuiría considerablemente a progresar en la definición del terrorismo y a reducir el terrorismo.

81. No obstante, quedan casos en los que puede haber dificultades políticas y de otro tipo para determinar si una situación es un conflicto armado o terrorismo. Así, por ejemplo, en relación con el artículo 2 común de los Convenios de Ginebra, que dispone que el derecho humanitario se aplica en todos los casos de ocupación parcial o total de territorio "incluso si dicha ocupación no encuentra resistencia armada", pueden preverse las situaciones siguientes: a) la situación en la que durante mucho tiempo se haya aceptado la ocupación pero que posteriormente el pueblo ocupado trate de recuperar o de alcanzar su pretensión de libre determinación hasta el punto de tomar las armas. Sus acciones militares pueden ser poco numerosas, o relativamente ineficaces, es decir, que no cumplan la designación mínima de conflicto armado. La potencia ocupante puede a su vez invocar su larga ocupación como prueba de que la ocupación es legítima y calificar todo uso de la fuerza contra ella de terrorismo¹¹⁵; b) la situación de una guerra civil incipiente, por ejemplo, una situación en la que grupos armados o bien no controlan territorio suficiente, o que realizan actividades militares que son más que esporádicas pero menos que continuadas, o cuyas acciones no pueden calificarse de acciones militares según las leyes y los usos de la guerra. El Grupo puede reclamar o no el derecho a la libre determinación pero, si lo hace, la reclamación puede ser, en el mejor de los casos, dudosa¹¹⁶; c) finalmente, la situación en que un grupo con una sólida pretensión de libre determinación pueda utilizar la fuerza, exclusivamente de una manera que infrinja claramente las leyes y los usos de la guerra. En lo que respecta a las situaciones anteriores, cabe argüir que, en la primera, la calificación de terrorismo podría ser incorrecta, en tanto que en la segunda podía ser correcta. En la tercera situación, los autores de actos que infrinjan las leyes y los usos de la guerra pueden ser acusados en virtud de las disposiciones aplicadas del derecho humanitario, o incluso en las leyes antiterrorismo aplicables en la situación de que se trate. Huelga decir que, en cualquier caso, la subyacente reclamación de libre determinación permanece intacta.

III. FORMAS CONTEMPORÁNEAS DE TERRORISMO

82. Las resoluciones adoptadas por la Comisión y la Subcomisión han indicado su preocupación por la posible explotación de las nuevas tecnologías por los grupos terroristas. La Relatora Especial reconoce la importancia del amplio debate sostenido por los estudiosos, los líderes políticos y las organizaciones no gubernamentales sobre las formas contemporáneas de terrorismo. Aunque términos más definidos tales como "superterrorismo" "terrorismo catastrófico" o "megaterrorismo" se utilizan cada vez más para describir las manifestaciones de

¹¹⁵ Frecuentemente los Estados ocupantes califican de actos terroristas incluso actos internacionalmente protegidos, como la protesta pacífica o la prestación de ayuda humanitaria.

¹¹⁶ Está claro que, según el derecho humanitario, se necesita un conflicto armado considerablemente menor (o incluso ningún conflicto en absoluto) para invocar el derecho humanitario cuando se reclama la libre determinación, lo cual quizá sea la razón por la que muchos grupos tratan de invocarla.

violencia política que han surgido en los últimos 10 a 20 años¹¹⁷, es esencial separar los elementos agrupados bajo esas denominaciones a fin de analizar claramente lo relativo a los agentes y las formas de violencia. De entrada, la Relatora Especial se inclina por la opinión de que i) la posibilidad de la amenaza debe fundarse en los aspectos prácticos del hecho y no en las peores hipótesis; y ii) que mucho de lo que se califica terrorismo puede calificarse también como actividad no terrorista¹¹⁸. Estas conclusiones deben tenerse en cuenta si se quieren examinar de forma realista las soluciones posibles a los problemas de derechos humanos y las formas contemporáneas de terrorismo.

83. Al estudiar este tema, la Relatora Especial observa que la mayoría de los estudios están hechos por politólogos o sociólogos y otros científicos, que no son juristas ni especialistas en derechos humanos, y se presentan de una forma fáctica o especulativa más que en términos jurídicos. Por esta razón, en el presente informe ha de apartarse de su método habitual de análisis jurídico. Así pues, la Relatora comienza examinando en el posible uso terrorista de las armas de destrucción en masa, ya que es la forma de nueva tecnología que suscita más comentarios. A continuación se refiere a la función de las nuevas formas de tecnología de la información en el terrorismo contemporáneo, prestando especial atención al concepto de "terrorismo cibernético" o "ciberterrorismo". Otras cuestiones relativas a las nuevas tecnologías tal vez se expongan en una fase ulterior de su trabajo.

¹¹⁷ Especialmente después de marzo de 1995 cuando miembros del culto japonés, Aum Shinrikyo, lanzaron el gas neurotóxico sarin en el tren subterráneo de Tokio -la idea de que el terrorismo puede adquirir proporciones monstruosas recurriendo al uso de armas no convencionales ha adquirido cada vez más popularidad en los publicistas. Véase B. Roberts, editor, Terrorism with Chemical and Biological Weapons: Calibrating the Risks and Responses, Alexandria, Virginia, The Chemical and Biological Arms Control Institute, 1997; J. K. Campbell, Weapons of Mass Destruction Terrorism, Seminole, Florida, Interpact, 1997; E. M., Spiers, "Chemical and biological terrorism", en Brassev's Defence Yearbook 1996, Londres y Washington, Brassey's, 1996, págs. 254 a 272; B. Hoffman, Inside Terrorism, Nueva York, Columbia University Press, 1998; B. Hoffman, "Terrorism and the WMD: some preliminary hypotheses", The Nonproliferation Review, Spring-Summer 1997, págs. 45 a 53; Laqueur, *op. cit.*, nota 44 *supra*; W. Laqueur, "Postmodern terrorism", Foreign Affairs, septiembre/octubre de 1996, págs. 24 a 36; A. Carter, J. Deutch, y P. Zelikow, "Castastrophic terrorism: tackling the new danger", Foreign Affairs, noviembre/diciembre 1998, págs. 80 a 94; J. Stern, The Ultimate Terrorists, Cambridge, Harvard University Press, 1999; G. Schweitzer, Superterrorism, Assassins, Mobsters and Weapons of Mass Destruction, Nueva York, Plenum Press, 1998.

¹¹⁸ Conclusiones precisas pueden verse, por ejemplo, en A. E. Smithson y L. A. Levy, Ataxia: The Chemical and Biological Terrorism Threat and the US Response, Report N° 35, The Henry L. Sitmson Center, Washington, 2000; E. Sprinzak, "The great superterrorism scare", Foreign Policy, otoño 1998, págs. 110 a 124; B. M. Jenkins, "Will terrorists go nuclear?", Orbis, otoño 1985, págs. 507 a 515; B. M. Jenkins, "The limits of terror, constraints on the escalation of violence", Harvard International Review, verano 1995, pág. 44; D. Claridge, "Exploding the myths of superterrorism", en M. Taylor y J. Horgan, eds; The Future of Terrorism, Londres, Frank Cass, 2000, págs. 133 a 148.

A. Armas de destrucción en masa y terrorismo

84. Indudablemente asusta el espectro del uso terrorista de las armas de destrucción en masa. Imágenes apocalípticas de centenares de miles de muertes horribles causadas por la detonación de una arma nuclear o por la liberación de ántrax en una zona urbana abundan en las publicaciones y son frecuentemente invocadas por los Estados para justificar las políticas antiterrorista¹¹⁹. Precisamente por las consecuencias potencialmente graves que el uso terrorista de las armas de destrucción en masa y la política antiterrorista tienen para el disfrute de los derechos humanos, es esencial examinar cuidadosamente la realidad de la amenaza y la eficacia de la estrategia contra ella.

1. Armas químicas

85. Durante la mayor parte del siglo XX han existido las armas químicas. Pueden adoptar las formas líquidas o gaseosas y generalmente se dividen en cuatro categorías: agentes vesicantes tales como el gas mostaza; agentes hematotóxicos tales como el cianuro de hidrógeno; agentes asfixiantes tales como el fosgeno y la clorina; y agentes neurotóxicos tales como el sarin, el VX, el tabun y el soman¹²⁰. Los agentes neurotóxicos son los más mortíferos ya que bloquean la encima clorino esterasa, cortocircuitando efectivamente el sistema neuromuscular y matando a la víctima casi inmediatamente¹²¹, y son también de sumo interés para un grupo o individuo que pretende matar a un gran número de personas.

86. La posibilidad técnica del uso terrorista de las armas técnicas puede dividirse en dos fases: la producción y la utilización. Aunque todos los ingredientes y equipos necesarios para producir armas químicas son de doble uso y la mayoría de ellos pueden obtenerse fácilmente por la vía comercial¹²², la producción efectiva de tales armas presenta dificultades. Aunque la estimación de la cantidad de experiencia requerida para producir armas químicas va desde conocimientos de química de bachillerato hasta amplios conocimientos de postgrado, la mayoría de los expertos coinciden en que se requiere cierta formación de postgrado para producir agentes neurotóxicos

¹¹⁹ Los peores escenarios posibles, particularmente atroces, pueden verse por ejemplo en Carter y colaboradores, nota 117 supra, pág. 81 y Stern, nota 117 supra, págs. 1 a 4.

¹²⁰ Explicaciones técnicas comprensibles de las armas químicas pueden verse en Smithson and Levy, nota 118 supra, pág. 29; J. B. Tucker, editor, Toxic Terror: Assessing Terrorist Use of Chemical and Biological Weapons, Monterey Institute of International Studies, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2000, págs. 3 a 6; Stern, nota 117 supra, pág. 167. Explicaciones de carácter estrictamente técnico pueden verse en Congreso de los Estados Unidos, Oficina de Evaluación Tecnológica, Technologies Underlying Weapons of Mass Destruction, OTA-BP-ISC-115, US Government Printing Office, Washington D.C., diciembre de 1993.

¹²¹ Laqueur, nota 44 supra, pág. 59; Smithson and Levy, nota 118 supra, pág. 29.

¹²² Véase, por ejemplo, en Spiers, nota 117 supra, págs. 257 y 263, así como en Smithson and Levy, nota 118 supra, pág. 31, un diagrama de las aplicaciones comerciales de los precursores de las armas químicas.

con seguridad y en grandes cantidades¹²³. Las estimaciones del costo de montar una planta de producción de agentes neurotóxicos también oscilan considerablemente, ya que van desde 20.000 dólares hasta 20 millones de dólares de los EE.UU.¹²⁴. Lo único que se ha hecho para regular la exportación de equipo de doble uso y de precursores químicos, lo han hecho 20 países que integran el grupo de Australia, cuyos esfuerzos deben ampliarse e intensificarse si se quiere que sean eficaces¹²⁵.

87. Los agentes neurotóxicos pueden difundirse por múltiples medios, que van desde las bombas hasta los fumigadores y las bolsas plásticas pinchadas. La mayoría de expertos convienen en que la única manera eficaz de difundir agentes neurotóxicos en grandes zonas exteriores es por aerosolización, que requiere un alto grado de competencia técnica y puede resultar perturbada fácilmente por las condiciones ambientales¹²⁶. Además, incluso en condiciones óptimas, se necesitan "de cientos a miles de kilogramos" del agente por kilómetro cuadrado¹²⁷. Un ataque en un espacio exterior probablemente no mataría a más de varios centenares de personas. Como máximo, la difusión del agente dentro de un edificio podría matar a unos cuantos miles de personas. Por tanto, el uso terrorista de una arma química no haría nada que una bomba tradicional no pudiera hacer con más facilidad y seguridad¹²⁸. La producción de las cantidades necesarias llevaría meses, o incluso años, excepto en grandes instalaciones de producción¹²⁹.

88. La experiencia del culto Aum Shinrikyo en el Japón permite comprender los problemas que presentaría el uso de armas químicas por posibles terroristas. El culto Aum realizó dos ataques efectivos con agentes neurotóxicos: el ataque con sarin realizado el 27 de julio de 1994 en Matsumoto, Japón, causó 7 muertos y 144 heridos; el ataque con sarin realizado el 20 de marzo de 1995 en el tren subterráneo de Tokio causó 12 muertos y más

¹²³ *Ibíd.*, pág. 32.

¹²⁴ R. A. Falkenrath, R. D. Newman, y B. A. Thayer, America's Achilles' Heel: Nuclear, Biological, and Chemical Terrorism and Covert Attack, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1998, pág. 102.

¹²⁵ Véanse, en general, A. E. Smithson, Separating Fact from Fiction: The Australia Group and Chemical Weapons Convention, Washington, D.C., Henry L. Stimson Center, 1997.

¹²⁶ Véase Tucker, nota 120 *supra*, págs. 6 a 9; Smithson y Levy, nota 118 *supra*, pág. 36.

¹²⁷ Véase R. A. Falkenrath, "Confronting nuclear, biological, and chemical terrorism", Survival, vol. 40, N° 3, Autumn 1998, págs. 43 a 65.

¹²⁸ Véase Spiers, nota 117, *supra*, pág. 258. Véase también, Smithson and Levy, nota 118 *supra*, pág. 34; estos autores dicen que, dispersadas al aire libre, se necesitarían 220 libras de sarin, para matar a 500 personas y 2.200 libras para matar a 10.000 personas.

¹²⁹ *Ibíd.*, pág. 279. Véase también Claridge, nota 118 *supra*, pág. 139.

de 1.000 heridos¹³⁰. En su apogeo, alcanzado en 1995, Aum tenía 40.000 miembros en todo el mundo, con bienes por un valor total que, según informes, oscilaban entre decenas de millones de dólares y 1.400 millones de dólares de los EE.UU.¹³¹. Entre sus miembros había varios jóvenes científicos y técnicos, y Aum había establecido una red internacional para obtener productos químicos y equipo. Pese a su masiva financiación, su estructura, conocimientos técnicos y clara determinación de causar bajas en masa, sus nueve intentos de utilizar armas químicas fueron fracasos sin paliativos. Luego pasaron a los agentes químicos y realizaron dos ataques mortíferos. No obstante, ninguno de ellos produjo muertes en la cantidad habitualmente citada en las publicaciones relativas al terrorismo con armas de destrucción en masa ni las que ciertamente Aum habría esperado. Sus métodos de ejecución eran burdos. En el primer ataque, un gran ventilador y un elemento calentador, y en el segundo, bolsas de plástico pinchadas. Incluso Aum, que es el ejemplo máximo de grupo terrorista que utiliza armas químicas para causar bajas en masa, no pudo superar los obstáculos técnicos para hacerlo¹³².

2. Armas biológicas

89. Las armas biológicas son muchísimo más mortíferas que las armas químicas, pero son más difíciles de producir y aplicar¹³³. Las armas biológicas se dividen generalmente en cuatro categorías: las bacterias, en particular el ántrax y la peste; los virus, en particular, la fiebre amarilla, el ébola y la encefalomielitis equina venezolana; los rickettsias, en particular la fiebre Q y las toxinas, en particular, la ricina y la toxina botulínica. Algunas son contagiosas, y muchas tienen un período de incubación por lo que resultan difíciles de diagnosticar y combatir.

90. En cuanto a su producción, la adquisición de cultivos de gérmenes es un obstáculo más difícil. Tanto que algunos cultivos podrían en el pasado encargarse legalmente a laboratorios internacionales, actualmente los controles de exportación se aplican más estrictamente¹³⁴.

¹³⁰ Un análisis de las experiencias de Aum Shinrikyo con armas químicas y biológicas puede verse en D. E. Kaplan, "Aum Shinrikyo", en Tucker, nota 120 supra, págs. 207 a 226; Smithson and Levy, nota 118 supra, págs. 71 a 111; D. E. Kaplan and A. Marshall, Cult at the End of the World, Nueva York, Crown Publishers, 1996. Véase también R. J. Lifton, Destroying the World to Save It: Aum Shinrikyo, Apocalyptic Violence and the New Global Terrorism, Nueva York, Metropolitan Books, 1999.

¹³¹ Kaplan, nota 130 supra, págs. 209 y 210; Stern, nota 117 supra, pág. 65.

¹³² Smithson and Levy, nota 118 supra, pág. 281.

¹³³ Entre las múltiples fuentes que tratan este tema, véase el número especial del Journal of the American Medical Association, 6 de agosto de 1997; Chemical and Bacteriological (Biological) Weapons and the Effects of Their Possible Use, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E. 69.1.24, Nueva York 1969; Health Aspects of Chemical and Biological Weapons, Organización Mundial de la Salud, Ginebra 1970.

¹³⁴ El Grupo Australia, anteriormente mencionado, está tratando de imponer controles a la exportación. Véase Smithson and Levy, nota 118 supra, pág. 40. Véase también Claridge, nota 118 supra, págs. 139 y 140.

Los medios y el equipo para el crecimiento son rápidamente fáciles de obtener. Como sucede con las armas químicas, la estimación de los conocimientos técnicos necesarios para producir armas biológicas va desde conocimientos básicos de biología hasta años de estudios de postgrado, aunque aquí también en general se coincide en que cierta experiencia de postgrado es necesaria. El costo total de construir una pequeña planta de producción de armas biológicas puede oscilar entre 200.000 y 2 millones de dólares de los EE.UU. Su producción plantea varios inconvenientes: aunque los agentes húmedos son fáciles de producir, son mucho más eficaces que los agentes secos, y cuanto más puro es el agente, menos estable resulta¹³⁵. Los médicos y los investigadores en general dicen que el ántrax, la plaga, la viruela y la toxina botulínica son los agentes que más probablemente utilizarían las organizaciones terroristas¹³⁶.

91. Dada la gran sensibilidad de los agentes biológicos a los factores ambientales como la luz del sol, la humedad y la temperatura, son muy difíciles de utilizar eficazmente en grandes cantidades¹³⁷. La creación de un aerosol respirable constituye el problema técnico más difícil, como lo demuestra la serie de fracasos de Aum en su intento de difundir ántrax por medio de aerosolizadores¹³⁸. En efecto, nunca ha habido un ataque con armas biológicas realizado por un terrorista que haya producido más de una muerte¹³⁹, lo que prueba la dificultad inherente de producir y utilizar un agente biológico en una zona extensa.

3. Terrorismo nuclear

92. Los expertos están generalmente de acuerdo en que la adquisición del uso de armas nucleares por terroristas es menos probable que el posible uso de armas químicas o biológicas. Aunque abundan los relatos de contrabando de armas nucleares robadas, en particular los tristemente célebres "maletines bomba", no se ha confirmado ninguna venta de armas nucleares, y no se ha confirmado nunca la existencia de un agente que no sea un Estado que posea un arma nuclear, y mucho menos que haga explotar una¹⁴⁰. No obstante, el problema de las "bombas

¹³⁵ Smithson and Levy, nota 118 supra, págs. 45 a 50; Laqueur, nota 44 supra, pág. 55.

¹³⁶ Véase, por ejemplo, D. A. Henderson, "Bioterrorism as a public health threat", Emerging Infectious Diseases, vol. 4, N° 3, julio a septiembre 1998, págs. 488 a 492; y Journal of the American Medical Association, nota 133 supra, pássim.

¹³⁷ Smithson and Levy, nota 118 supra, págs. 51 a 56, Tucker, nota 120 supra, págs. 6 a 9.

¹³⁸ Falkenrath, nota 127 supra, pág. 47; Stern, nota 117 supra, pág. 68.

¹³⁹ Laqueur, nota 44 supra, pág. 67.

¹⁴⁰ Stern, nota 117 supra, pág. 60, dice que en 1997 el general Aleksandr Lebed declaró que se desconocía el paradero de 84 de un total de 132 "maletines bomba" de dos kilotonos. Véase también G. Cameron, Nuclear Terrorism: A Threat Assessment for the 21st Century, Londres, Macmillan Press Ltd., 1999.

nucleares sueltas" como ha sido llamado, requiere un esfuerzo multilateral concertado para responder de las armas nucleares y colocarlas bajo salvaguardias¹⁴¹.

93. Los grupos o individuos que no pueden obtener un arma nuclear ya lista pueden tratar de fabricarla ellos mismos, aunque esto requeriría un elevado nivel de conocimientos técnicos y la adquisición de una cantidad suficiente de material fisible apropiado, o al menos utilizable, como arma nuclear es decir, o bien uranio sumamente enriquecido o plutonio¹⁴². Aunque abunda también los rumores de un presunto mercado de materiales nucleares, no se ha dado un solo caso que concierna a material suficiente para fabricar realmente una bomba¹⁴³. Algunos expertos dudan incluso que exista la demanda de material fisible o de armas nucleares¹⁴⁴. La manera más difícil de obtener un arma nuclear es producir su propio uranio sumamente enriquecido en un reactor. El principal ejemplo de un proyecto clandestino de este tipo es Sudáfrica, donde el coste total ascendía a casi 200 millones de dólares de los EE.UU.¹⁴⁵. El costo de un proyecto que ha obtenido materiales fisibles sería mucho menor.

94. Entre otras formas posibles de terrorismo nuclear cabe citar el uso de dispositivos de reacción-dispersión, armas radiológicas que utilizan isótopos radiactivos no fisibles obtenidos más fácilmente, para difundir polvo de materiales radiactivos. Aunque generalmente se consideran inadecuados para un uso militar ordinario, podrían utilizarse para infundir terror en la población, incluso si el número de bajas sería probablemente bastante bajo¹⁴⁶. Otra forma posible de terrorismo nuclear es el sabotaje de reactores nucleares. Los rebeldes chechenos, por

¹⁴¹ Véase, por ejemplo, G. T. Allison y colaboradores, Avoiding Nuclear Anarchy: Containing the Threat of Loose Russian Nuclear Weapons and Fissile Material, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1996, y Stern, nota 117 supra, págs. 87 a 106.

¹⁴² Ibíd., págs. 57 a 60 y 97; por definición, el uranio para armas está enriquecido hasta más del 90% de U-235, y el plutonio para armas consiste en menos del 7% de Pu-240. Véase también Cameron, nota 140 supra, págs. 131 y 132.

¹⁴³ Stern, nota 117 supra, pág. 98, dice: "no se conoce un solo caso que concierna a material suficiente para fabricar una bomba". En Allison y Stern, nota 141 supra, pág. 10, se dice: "se ha informado de literalmente centenares de incidentes, pero la inmensa mayoría de los incidentes conocidos han sido bromas o no se trataba de materiales utilizables como armas".

¹⁴⁴ Ibíd., pág. 13: "La cuestión que algunos se preguntan, sin embargo, es si existe una demanda de material fisible o de armas nucleares, robados o comprados ilícitamente. Hasta ahora, hay pocas pruebas sólidas que demuestren la existencia de esta forma especial de demanda de armas nucleares".

¹⁴⁵ Stern, nota 117 supra, pág. 59.

¹⁴⁶ Ibíd., págs. 54 a 57 y 67; Falkenrath, nota 127 supra, pág. 62. En el caso más famoso de amenaza de terrorismo radiológico, el 23 de noviembre de 1995, el líder guerrillero checheno, Shamil Basayev, enterró una caja de 32 kg de cesio radiactivo en el Parque Izmailovski de Moscú, y amenazó con colocar más; véase Stern, nota 117 supra, pág. 67, y Cameron, nota 140 supra, págs. 143 y 144.

ejemplo, amenazaron repetidas veces con hacer esto en Rusia, y algunos expertos consideran que es la forma más verosímil de terrorismo nuclear¹⁴⁷.

4. Posibilidad del empleo de armas de destrucción en masa

95. La mayoría de las armas químicas, biológicas y nucleares existen desde hace decenios. El terrorismo es un fenómeno que tiene varios siglos más de historia. Se ha dicho que en la reciente proliferación de escritos y formulación de políticas en torno a la posibilidad de que se combinen ambas cosas, el atentado del tren subterráneo de Aum Shinrikyo fue el mayor catalizador, pues constituyó el primer caso grave del empleo de armas de destrucción en masa por terroristas en un entorno urbano moderno¹⁴⁸. De pronto el debate se transformó, y a la pregunta "¿ocurrirá?" sucedió la pregunta "¿cuándo ocurrirá otra vez?", pues los expertos dieron por sentado que la normal afición de los terroristas a la imitación induciría a otros a intentar ataques similares. Además, el reciente interés por los supuestos programas de armas bioquímicas y la preocupación por las peligrosas existencias de armas nucleares, químicas y biológicas¹⁴⁹ que poseen ciertos gobiernos, hizo temer que las armas de destrucción en masa, bien fueran mucho más fáciles de conseguir de los "patrocinadores de los Estados" bien en el mercado negro.

96. Pero se mantiene el interrogante sobre las razones que podrían inducir a los terroristas a utilizar armas de destrucción en masa. Según la opinión, frecuentemente citada, de un conocido experto en terrorismo: "los terroristas quieren que haya mucha gente observando, no mucha gente muerta"¹⁵⁰. Ello significa que los terroristas son conscientes de que un atentado con armas de destrucción en masa sumamente mortífero podría indisponer contra ellos a sus seguidores o provocar un contraataque de funestas consecuencias por parte del gobierno. Además, los terroristas podrían tener miedo de manejar y utilizar unas sustancias tan peligrosas, y podrían considerar que las armas convencionales son suficientes para satisfacer sus necesidades¹⁵¹. Frente a este planteamiento ortodoxo, los expertos y las autoridades responsables suelen esgrimir dos argumentos en favor de la posibilidad de que el terrorismo utilice armas de destrucción en masa. En primer lugar, muchos señalan el "creciente poder letal" de los ataques terroristas y, extrapolando esta tendencia sostienen que los terroristas recurrirán a las armas de destrucción en

¹⁴⁷ *Ibíd.*, págs. 133 a 135, Stern, nota 117 *supra*, pág. 100, Laqueur, nota 44 *supra*, pág. 72.

¹⁴⁸ Véase, por ejemplo, Smithson y Levy, nota 118 *supra*, págs. 11 a 13; y Sprinzak, nota 118 *supra*, *passim*. Véase también la nota 117 *supra*.

¹⁴⁹ Stern, nota 117 *supra*, pag. 88.

¹⁵⁰ B. M. Jenkins, "Will terrorists go nuclear? A reappraisal", en H. W. Kushner, ed., The Future of Terrorism: Violence in the New Millennium, Londres, SAGE Publications, 1998, pág. 230.

¹⁵¹ Véase, por ejemplo, J. D. Simon, Terrorists and the Potential Use of Biological Weapons: A Discussion of Possibilities, U.S. Armed Forces Medical Intelligence Center. RAND Corporation, Santa Mónica, California, 1989, págs. 11 y 12.

masa a medida que se vayan familiarizando con sus posibilidades letales¹⁵². En segundo lugar, muchos han esbozado el retrato de una "nueva casta" de terroristas que, rompiendo el molde terrorista tradicional, están dispuestos a utilizar esas armas. Esta nueva casta recibe diversas calificaciones, como "nihilistas", "de orientación religiosa", "fanáticos", "fundamentalistas", "apocalípticos", "étnicos" y, en cualquiera de los casos "extremistas".¹⁵³ Esa orientación espiritual y esa falta de objetivos políticos concretos de los nuevos actores los liberan de las limitaciones de los terroristas ortodoxos y hace que estén dispuestos a utilizar esas armas para llevar a cabo su programa de destrucción en masa.

97. La Relatora Especial cree que es esencial evitar caer en análisis alarmistas sobre la posibilidad de un terrorismo con armas de destrucción en masa que induzcan a considerar con complacencia las posibles violaciones de los derechos humanos que pueden acompañar fácilmente a una estrategia antiterrorista fundada en esas terribles advertencias. Ya se han descrito anteriormente algunos de los obstáculos técnicos para la obtención y utilización de esas armas. Aunque esos obstáculos se superen, la evidencia niega todavía la posibilidad de un ataque terrorista inminente con armas de destrucción en masa. En los últimos 25 años sólo se produjeron en el mundo cinco atentados terroristas con esas armas que causaron 10 o más muertos (a lo sumo 19), y en todos ellos se utilizaron armas químicas con métodos de lanzamiento de "tecnología sencilla"¹⁵⁴. En total, según una fuente, de 1975 a julio de 2000 el empleo de armas biológicas por los terroristas produjo 2 muertos y 752 heridos, y las armas químicas produjeron 150 muertos y 2.492 heridos¹⁵⁵. Esos datos resultan insignificantes comparados con los cientos de muertos causados por muchos atentados terroristas convencionales.

98. Por supuesto, ello no significa que esas cifras no sean importantes ni que no exista tampoco la posibilidad de que en el futuro se pase a un terrorismo de destrucción en masa, lo que no llevaría a la conclusión de que tal problema no merece nuestra atención. Sólo significa que es dudoso que haya una relación entre el reciente aumento de los efectos letales de los atentados terroristas y el empleo de armas de destrucción en masa. Ciertamente, este aumento de los efectos letales no ha sido consecuencia del empleo de estas armas sino más bien de una cadena de atentados terroristas convencionales mortales, como los 13 atentados con bombas cometidos simultáneamente en Bombay en 1993, el atentado con bombas contra el Edificio Federal de la ciudad de Oklahoma de 1995 y los atentados con bombas de 1998 contra las embajadas de los Estados Unidos en Nairobi y Dar-es-Salaam. Además, los expertos en la materia han argumentado de forma convincente que debería establecerse una distinción analítica entre el empleo en pequeña escala de armas de destrucción en masa en atentados tácticos y el empleo de

¹⁵² Véase, por ejemplo, Stern, nota 117 supra; Laqueur, nota 44 supra; y Hoffman, nota 117 supra.

¹⁵³ Ibíd., passim; E. M. Spiers, Weapons of Mass Destruction: Prospects for Proliferation, Nueva York, St. Martin's Press, 2000, págs. 81 y 82; Simon, nota 151 supra, pág. v; Tucker, nota 120 supra, pág. 10; Laqueur, nota 44 supra, passim; Cameron, nota 140 supra, passim.

¹⁵⁴ Smithson y Levy, nota 118 supra, pág. 64.

¹⁵⁵ Ibíd., págs. 57 a 69.

esas armas con fines de destrucción en masa¹⁵⁶. En cualquier caso, éste no es el lugar para detenernos a especular acerca del posible empleo de las armas de destrucción en masa por los terroristas. La Relatora Especial cree que, habida cuenta de las serias dudas que existen acerca de la posibilidad de un empleo inminente de estas armas por los terroristas, deberíamos tener mucho cuidado de no exagerar los peligros del terrorismo "catastrófico" y "postmoderno" o del "superterrorismo", cosa que puede conducir a una justificación de la maquinaria antiterrorista, con las consiguientes violaciones posibles de las libertades civiles y de los derechos humanos. Por ejemplo, la amenaza de las armas de destrucción en masa podría hacer que se recurriera a la implantación de severas restricciones y a un aumento de los poderes de la policía. Esos y otros efectos negativos de un clima de miedo (engendrado por el temor al terrorismo) pueden conducir a una limitación de los derechos humanos tan pronto como se observe una presencia real del terrorismo¹⁵⁷.

B. El terrorismo y las nuevas tecnologías de la información

99. En relación a la retórica que rodea las formas contemporáneas de terrorismo y las nuevas tecnologías de la información deben hacerse varias precisiones. En primer lugar, las nuevas tecnologías de la información, pueden ser utilizadas por los terroristas u otros grupos con fines organizativos y como medio para divulgar su propia información. Ese empleo de esas tecnologías puede dar lugar a nuevas formas de organización de redes que son particularmente útiles para los terroristas, criminales y otras organizaciones que trabajan en oposición a los Estados¹⁵⁸. La red de comunicación multimodal es particularmente eficaz, ya que permite una

¹⁵⁶ Véase Sprinzak, nota 118 supra, pág. 116; Tucker, nota 120 supra, pág. 254.

¹⁵⁷ Véase Wardlaw, nota 71 supra, pág. 197, y véase, por ejemplo, la declaración del Presidente Clinton de un estado de emergencia nacional en relación con la proliferación de las armas de destrucción en masa, contenida en la Directiva 39 de la Decisión Presidencial: "Los Estados Unidos otorgarán la máxima prioridad al desarrollo de capacidades efectivas para detectar, prevenir, contrarrestar y controlar las consecuencias de los materiales o armas nucleares, biológicos o químicos (NBC) utilizados por los terroristas", citada por J. M. Graham, "Introduction", págs. 9 a 20, en D. W. Siegrist y J. M. Graham, eds., Countering Biological Terrorism in the US: An Understanding of Issues and Status, Arlington, VA, Oceana Publications Inc., 1999, pág. 10. Véase también, The White House, Oficina del Secretario de Prensa, 22 de febrero de 1999, "Remarks by the President on keeping America secure for the 21st century", con la declaración del Presidente de los Estados Unidos, Sr. Clinton, sobre las nuevas iniciativas para responder al terrorismo y a los instrumentos y amenazas terroristas de nuevo cuño, así como el "Press briefing by Attorney-General Janet Reno, Secretary of HHS Donna Shalala, and Richard Clarke, President's National Coordinator for Security Infrastructure and Counterterrorism", sobre el aumento de los esfuerzos de la Administración de los Estados Unidos para combatir las nuevas amenazas de terrorismo biológico, químico y cibernético. Véase además B. Kellman, "Review essay: clashing perspectives on terrorism", en The American Journal of International Law, vol. 94 (2000), págs. 434 a 438.

¹⁵⁸ Véase, especialmente, J. Arquilla, D. Ronfeldt y M. Zarini, "Networks, netwar, and information-age terrorism", págs. 39 a 84, en Countering the New Terrorism, RAND Corporation, Santa Mónica, 1999; J. Arquilla y D. Ronfeldt, The Advent of Netwar, RAND Corporation, Santa Mónica, 1996; y J. Arquilla y D. Ronfeldt, eds., In Athena's Camp:

organización que está consolidada ideológicamente y conectada por corrientes de información continuas de cada nodo a cada nodo y, al mismo tiempo, no presenta ni un solo punto reservado al que el enemigo pueda atacar. El correo electrónico, las páginas en la Web, los tableros de boletines, las máquinas de fax y los teléfonos celulares proporcionan la infraestructura técnica para esas nuevas formas de organización, y también los medios para que los grupos pequeños con escasos recursos divulguen instantáneamente su información por todo el mundo. Conviene aclarar que la utilización de nuevas tecnologías de la información por los grupos terroristas con fines propagandísticos o de organización, en sí misma puede no calificarse necesariamente de terrorismo, a menos que cumpla las normas jurídicas para ser considerada como incitación.

100. El empleo de las nuevas tecnologías de la información como una herramienta de destrucción se ha popularizado con el nombre de "ciberterrorismo". Pero, igual que el empleo de esas tecnologías con fines propagandísticos puede no ser terrorismo, otros muchos usos de las nuevas tecnologías de la información con fines perturbadores o destructivos puede no ser tampoco terrorismo¹⁵⁹. Gracias a la rápida propagación de la Internet, los piratas informáticos de todo el mundo tienen un sin número de herramientas a su disposición, que van desde los famosos virus hasta armas menos conocidas, como las "bombas lógicas", los "gusanos" ("worms") y los "caballos troyanos" ("trojan horses").

101. Además, como las posibilidades de las personas en materia de informática se han incrementado de forma espectacular en el último decenio, los piratas informáticos pueden lanzar ataques multinacionales coordinados contra los sistemas informáticos, irrumpiendo en las redes y estropeándolas, destruyendo los datos y cerrando los sistemas que dependen de las redes informáticas. Aunque hay varias categorías diferentes de acciones que se encuadran en este marco, no todas ellas entran en la categoría de "ciberterrorismo". La Relatora Especial reservaría este calificativo para aquellas acciones cuya intención es causar un trastorno o una destrucción suficientemente grave como para aterrorizar a la población. Algunos de los ejemplos que a menudo se citan son los atentados contra los sistemas de control del tráfico aéreo, la apropiación de sistemas de armas y la perturbación de las comunicaciones médicas de emergencia. Parece que tales acciones pueden calificarse, ciertamente, de utilización de las nuevas tecnologías de la información con fines terroristas, pero no debe permitirse que este calificativo se extienda a otras clases de acciones. Además, debe señalarse que, pese a la retórica alarmista, entre los miles de atentados que, al parecer, cometen diariamente los piratas contra importantes sistemas informáticos, no ha habido hasta la fecha ningún informe confirmado de un atentado

Preparing for Conflict in the Information Age, RAND Corporation, Santa Mónica, 1997. Véase también R.E. Stephens, "Cyber-biotech terrorism: going high tech in the 21st century", en Kushner, nota 150 supra, págs. 195 a 207; y K. R. Damphousse y B. L. Smith, "The Internet: a terrorist medium for the 21st century", en Kushner, nota 150 supra, págs. 208 a 224.

¹⁵⁹ Véase D.E. Denning, "Activism, hacktivism, and cyberterrorism: the Internet as a tool for influencing foreign policy", documento presentado en el Internet e "International Systems: Information Technology and American Foreign Policy Decisionmaking Workshop", 1999, disponible en <http://www.nautilus.org/info-policy/workshop/papers/denning.html>; y M. M. Pollitt, Cyberterrorism-Fact or Fancy? Proceedings of the 20th National Information Systems Security Conference, octubre de 1997, págs. 285 a 289.

ciberterrorista. En efecto, muchos expertos consideran que esa clase de atentados son sumamente improbables, a causa de su dificultad y de su ineficacia potencial¹⁶⁰.

IV. LAS CONSECUENCIAS DEL TERRORISMO PARA LOS DERECHOS HUMANOS

102. Las acciones terroristas, tanto si son cometidas por los Estados como por actores no estatales, pueden menoscabar el derecho a la vida, el derecho a no ser objeto de torturas ni de detención arbitraria, los derechos de las mujeres, los derechos de los niños, el derecho a la salud, a la subsistencia (alimentación), al orden democrático, a la paz y a la seguridad, el derecho a la no discriminación y todas las demás normas de protección de los derechos humanos¹⁶¹. En realidad, no existe probablemente ni un solo derecho humano que no esté expuesto a los efectos del terrorismo.

103. En sus resoluciones 1999/27, de 26 de abril de 1999, y 2000/30, de 20 de abril de 2000, la Comisión pidió a la Relatora Especial que prestara atención a las cuestiones planteadas en esas resoluciones: ciertos derechos humanos, la preocupación por las víctimas, la preocupación por que las medidas antiterroristas no cumplan plenamente las normas internacionales de derechos humanos, y la preocupación especial por la toma de rehenes, el secuestro y la extorsión. La resolución de la Comisión 2001/37 de 23 de abril de 2001 es esencialmente idéntica a este respecto a las dos resoluciones anteriormente mencionadas. Vale la pena también señalar en este contexto que durante los anteriores debates muchas declaraciones de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales señalaron particularmente a la atención la reducción de los derechos procesales previstos en los instrumentos internacionales de derechos humanos en los casos de personas acusadas en virtud de leyes nacionales antiterroristas. Como es habitual, se expresaron opiniones muy diferentes en relación con la cuestión de los actores no estatales. Por consiguiente, la Relatora Especial tratará de abordar ahora algunas de esas cuestiones aunque, lamentablemente de forma breve a causa de las limitaciones impuestas en relación con el tamaño de los informes.

A. Consecuencias directas

1. Preocupaciones de carácter general

104. En su examen de la toma de rehenes, de los secuestros y de las extorsiones llevados a cabo por grupos terroristas, la Relatora Especial llegó a la conclusión de que esas acciones las llevan a cabo principalmente grupos conocidos que dominan sólo en unas pocas esferas. Las cuestiones políticas que intervienen en estas esferas también son muy conocidas. En el contexto de un estudio sobre el terrorismo y los derechos humanos es difícil saber lo que la Comisión desea que

¹⁶⁰ Véase, por ejemplo, Denning, nota 159 *supra*, no paginado.

¹⁶¹ En su informe preliminar la Relatora Especial agrupa las consecuencias del terrorismo para el disfrute de los derechos humanos en tres esferas conceptuales: i) el derecho a la vida, la libertad y la dignidad del individuo; ii) cuestiones relacionadas con el derecho a disfrutar de una sociedad democrática; y iii) el derecho a la paz social y al orden público.

haga la Relatora Especial en relación con esas acciones, aparte de señalar de nuevo que se han producido pocos nuevos casos de nuevos grupos que se dedican a ello. Esto no significa que en el futuro esas acciones no puedan ser cometidas en otras esferas por nuevos grupos, pero es difícil, si no imposible, predecir dónde podrían ocurrir. La responsabilidad penal por esas acciones sigue siendo una preocupación de la legislación nacional y de la legislación internacional existente, inclusive la necesidad de una cooperación internacional en la detención de personas supuestamente implicadas en ellas.

105. La Comisión ha expresado también su inquietud por las violaciones sexuales cometidas por grupos terroristas. A este respecto, la Relatora Especial señala a la atención no sólo la labor de la Comisión en relación con la violencia contra la mujer y la del Relator Especial de la Comisión sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, sino también la importante labor de la Subcomisión y de su Relatora Especial sobre la violación sistemática, la esclavitud sexual y las prácticas análogas a la esclavitud en tiempo de conflicto armado¹⁶². La Comisión ya ha resuelto que la violación perpetrada por actores no estatales constituye una violación de los derechos de la mujer¹⁶³.

106. Los Estados tienen la obligación de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas que estén bajo su jurisdicción. Aunque éste es un postulado básico de las normas de derechos humanos, es importante recordarlo aquí, ya que la Comisión y la Subcomisión han puesto de relieve este punto también en el contexto del terrorismo¹⁶⁴. Los Estados que recurren al terrorismo de Estado, tanto internacional como nacional, violan gravemente los conceptos básicos de los derechos humanos. Esos Estados deberían ser objeto de la condena internacional y de medidas internacionales en virtud de los instrumentos y mecanismos de derechos humanos, y, si procede, del derecho humanitario. Si esas medidas resultaran eficaces se reduciría considerablemente la incidencia del terrorismo actual.

¹⁶² Por ejemplo, véase el informe preliminar presentado por la Sra. Radhica Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias (E/CN.4/1995/42, en particular los párrafos 99 a 101), y la actualización del informe final presentado por la Sra. Gay J. McDougall, Relatora Especial sobre la violación sistemática, la esclavitud sexual y las prácticas análogas a la esclavitud en tiempo de conflicto armado (E/CN.4/Sub.2/2000/21, párr. 20).

¹⁶³ Véase, por ejemplo, la resolución 2000/45 de la Comisión, de 20 de abril de 2000, párrafos 3 y 4, en la que se afirma que la violencia contra la mujer, tanto en la vida pública como en la vida privada, constituye una violación de los derechos y libertades fundamentales de la mujer.

¹⁶⁴ Véase, por ejemplo, la resolución 2000/30 de la Comisión, párrafo 17 del preámbulo: "Reiterando que todos Estados tienen la obligación de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales...", y el párrafo 5: "Exhorta a los Estados a que cumplan las obligaciones que les corresponden en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y otras disposiciones del derecho internacional, en estricta conformidad con el derecho internacional, incluidas las normas de derechos humanos, para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones...".

107. Cuando las acciones terroristas o las amenazas de actos terroristas por parte de actores no estatales ponen en peligro la vida y la seguridad de las personas que se hallan bajo la jurisdicción de un Estado, es responsabilidad y deber del Estado proteger a esas personas. Los Estados no deben limitarse a condenar las acciones terroristas en su legislación penal o en la formación del personal local y nacional encargado de hacer cumplir la ley o del personal militar. Tal respuesta sería, a juicio de la Relatora Especial, sumamente escasa y limitada y no protegería de forma suficiente contra acciones terroristas. Los Estados, teniendo presente el derecho internacional (en particular los derechos humanos), deben iniciar también un detenido estudio de todos los aspectos del terrorismo -incluidos los factores que lo producen y las consecuencias de sus políticas exteriores e interiores- que han generado un riesgo de acciones terroristas contra sus ciudadanos o personas bajo su jurisdicción¹⁶⁵. Si todos los Estados actuaran de esta forma con imparcialidad y adoptaran después medidas importantes -que pueden o no exigir cambios en las políticas-, la incidencia de las acciones terroristas a cargo de actores no estatales disminuiría también de forma espectacular.

108. Lamentablemente, algunos Estados consideran que ocuparse en cierta medida de las causas del terrorismo produce el efecto no deseado de generar simpatía, si no por las acciones terroristas, al menos por el contexto en que se producen. En ese caso la opinión pública deberá manifestarse para hacer presión sobre el Estado para que cambie esa política que no quiere cambiar, incluso a costa de que aumente el miedo por el terrorismo. Por otro lado, algunos opinan que el hecho de centrarse en las causas, cuando ello podría dar lugar a cambios de política, podría considerarse que es ceder a las exigencias terroristas. Aunque así fuera, los Estados están obligados algunas veces a modificar las políticas que incumplen el derecho internacional. No se considera que esto sea ceder a las exigencias terroristas, aunque tal vez algún grupo terrorista esté tratando de que se produzcan tales cambios.

109. Puede ocurrir alguna vez que un Estado no proteja eficazmente a su pueblo de las acciones terroristas. En ese caso podría decirse que el Estado no es capaz o no desea -o ambas cosas a la vez- controlar esas acciones. Ese Estado ha renunciado prácticamente a su deber de proteger a su pueblo y, por lo tanto, puede ser responsable de acciones realizadas por actores no estatales¹⁶⁶. Por otro lado, si un Estado reacciona de forma excesiva frente al terrorismo pueden perjudicar también a los derechos humanos. Por ello la Comisión ha expresado repetidas veces su preocupación por las medidas antiterroristas, como lo manifestó en sus últimas resoluciones sobre derechos humanos y terrorismo, en las que reafirma de nuevo que las medidas contra el terrorismo deben atenerse estrictamente a las normas internacionales de derechos humanos¹⁶⁷.

¹⁶⁵ La necesidad de examinar las causas últimas del terrorismo la han planteado también en la Comisión y en la Subcomisión gobiernos y organizaciones no gubernamentales.

¹⁶⁶ En relación con la responsabilidad de un Estado cuando éste no protege a un extranjero o no adopta las medidas apropiadas para procesar y castigar a los responsables de ciertas acciones terroristas, véase, por ejemplo, J. J. Paust, "The Link Between Human Rights and Terrorism and Its Implications for the Law of State Responsibility", Hastings International and Comparative Law Review, vol. 11, N° 1 (1987), págs. 53 y 54.

¹⁶⁷ Véase la resolución 2000/30 de la Comisión, párrafo 20 del preámbulo y párrafos 5 y 6, y la resolución 2001/37 de la Comisión, párrafo 22 del preámbulo y párrafos 5 y 6.

110. En este contexto, los derechos a la libertad de expresión, asociación, creencia, religión y movimiento, y los derechos de los refugiados, corren particularmente el peligro de ser suspendidos indebidamente como parte de las medidas antiterroristas. Ello puede suceder en ocasiones cuando algunas personas o grupos de un Estado expresan su apoyo a una postura política contraria a la que mantiene el Gobierno y que coincide con la postura adoptada por un grupo considerado terrorista.

111. Por último, habría que señalar que varios Estados tienen o van a promulgar una legislación antiterrorista que es criticada frecuentemente por algunos especialistas en derecho y defensores de los derechos humanos¹⁶⁸. Algunas de esas leyes no contienen ninguna definición del terrorismo y otras contienen listas de ciertas acciones. Unas contienen disposiciones en las que se incluye a ciertos grupos en una lista oficial de terroristas, frecuentemente sin realizar ningún análisis de los pormenores de la situación ni de la naturaleza del grupo. Esos grupos, y otros que tienen ideas semejantes aunque no tienen nada que ver con los grupos en cuestión, pueden verse gravemente perjudicados. Como se dirá más adelante, los procedimientos judiciales para impugnar esta falsa etiqueta o para defender a una persona acusada de un delito en virtud de esa legislación antiterrorista podrían dar lugar a una denegación grave de muchos derechos procesales.

2. Nota especial sobre el derecho a un proceso judicial

112. La Relatora Especial ha examinado una serie de leyes nacionales sobre terrorismo y los comentarios de los Estados que han respondido a la iniciativa de la Asamblea General o a este estudio¹⁶⁹. Mientras que algunas leyes nacionales toman plenamente en cuenta las normas internacionales de derechos humanos, otras no lo hacen de forma suficiente. Por consiguiente, estima que sería muy interesante señalar algunas de las situaciones que podrían dar lugar a casos graves de uso indebido o de violación de los derechos de los acusados¹⁷⁰.

113. En algunos Estados, a los detenidos como supuestos terroristas se les niega algunas veces el derecho a recibir visitas¹⁷¹. Ello puede incluir la denegación del acceso a un representante

¹⁶⁸ Véase, por ejemplo, M. Gerber, "The Anti-Terrorism Act de 1987: sabotaging the United Nations and holding the Constitution hostage", New York University Law Review, vol. 65 (1990), págs. 364 a 402; Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; Grupo de Trabajo Jurídico, En nombre de los inocentes: la legislación sobre terrorismo y traición a la patria: propuesta de modificación, Lima, 1993; J. Robert, "Terrorisme, idéologie sécuritaire et libertés publiques", Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger, vol. 6 (1986), págs. 1651 a 1666.

¹⁶⁹ Véase, en particular, A/55/179, de 26 de julio de 2000, y A/55/179/Add.1, de 9 de octubre de 2000.

¹⁷⁰ La Relatora Especial señala que, en ciertas situaciones, las personas acusadas de acciones terroristas tienen menos derechos procesales que las personas acusadas de crímenes de guerra o de crímenes contra la humanidad.

¹⁷¹ A/55/179, párr. 44.

particular, o una restricción tan grave como el acceso a un abogado, e imponer la presencia constante de funcionarios del Estado en las entrevistas entre el representante y el cliente hasta el punto de anular totalmente el derecho del acusado a un abogado. El acusado es mantenido prácticamente incomunicado.

114. Puede que los Estados cuenten con procedimientos especiales que les permitan comprobar la documentación, realizar registros casa por casa y otros actos que tienen consecuencias para el disfrute del derecho a la vida privada y a un juicio justo¹⁷². Puede que un Estado rebaje, por ejemplo, las condiciones exigidas para extender una orden judicial, o suprima totalmente la necesidad de dicha orden. No sólo los acusados sino también gran número de personas no implicadas pueden sufrir graves violaciones de sus derechos, en particular en los registros casa por casa y en otras intrusiones en la vida privada.

115. Algunos Estados tienen disposiciones que afectan a los procedimientos judiciales propiamente dichos. Por ejemplo, a las personas acusadas de acciones terroristas se les puede limitar el número de testigos que pueden presentar, e incluso se les puede negar totalmente la comparecencia de testigos. Ello puede limitar gravemente cualquier intento por parte de un acusado de probar que no tiene ninguna vinculación con un grupo determinado considerado terrorista o que no tuvo nada que ver con una acción particular. Ello podría ser de gran importancia si la persona es acusada no directamente de una acción terrorista sino en virtud de leyes de responsabilidad colectiva.

116. Puede que un acusado trate también de demostrar que un grupo al que él pertenece no es un grupo terrorista de acuerdo con la ley. La restricción de presentar testigos tales como expertos en derecho internacional o nacional sobre el terrorismo podría obstaculizar gravemente la defensa. La Relatora Especial es muy consciente de que están en juego cuestiones legales complejas -cuestiones para las que un abogado defensor ordinario está mal preparado incluso en los medios jurídicos mejor formados. Además, en muchos Estados, la judicatura podría ser reacia a oponerse al Estado sobre esas cuestiones. Incluso en los Estados con un poder judicial relativamente imparcial e independiente, hay pocos abogados y jueces con una formación suficiente en derechos humanos y derecho internacional humanitario para pronunciar un fallo justo, en particular si no se permite a un acusado presentar expertos u otros testigos.

117. El derecho a un proceso judicial puede verse especialmente amenazado cuando un Estado utiliza las leyes de responsabilidad colectiva o de asociación delictiva contra supuestos miembros de grupos calificados de terroristas. Por ejemplo, a una persona que alguna vez hubiera distribuido escritos relacionados con los mismos fines que un supuesto grupo terrorista, se le podría acusar de prestar ayuda y de apoyar al terrorismo y de cualquier acción probada que hubiera cometido el grupo -acciones en las que no hubiera participado el acusado y de las que no tuviera siquiera noticia. Las leyes de asociación delictiva pueden ser especialmente perjudiciales para los derechos legales en situaciones de conflicto armado interno o internacional que un Estado ha calificado de "terrorista". Esas situaciones pueden vulnerar gravemente los derechos

¹⁷² *Ibíd.*, párr.45. Varios Estados indicaron que no existe en su código penal un delito de terrorismo propiamente dicho y que sus autores son acusados con arreglo a la legislación penal ordinaria por la acción cometida. Sin embargo, la determinación de terrorismo puede alterar sustancialmente otras disposiciones del sistema de justicia penal.

enunciados en el derecho humanitario en los casos en que no exista ninguna responsabilidad colectiva y en que las acciones militares legítimas y las acciones en favor del socorro humanitario no puedan ser tipificadas como delito.

B. Consecuencias indirectas

118. Tanto los actores estatales como no estatales pueden avivar intencionalmente el miedo a acciones terroristas contra una población. El miedo desproporcionado a un peligro real puede generar, por ejemplo, actitudes de miedo generalizado a una raza o a una religión particulares. Es evidente que en varios países las denuncias orquestadas contra ciertos grupos ya se han traducido en un racismo generalizado y en una intolerancia religiosa. Un miedo exagerado debilita la resistencia a las medidas antiterroristas excesivamente duras. Puede que detrás de las campañas de miedo se oculte el deseo de un Estado de aplicar dichas medidas. Puede que algunos Estados consideren que el racismo y la intolerancia religiosa que de ellas se derivan benefician a su programa político y, por consiguiente, merecen la pena. Sin embargo, desde una perspectiva de derechos humanos, ese cinismo es ofensivo y ha producido un efecto negativo grave en los derechos humanos siempre que se han aplicado esas políticas¹⁷³. En cualquier caso, puede haber un grave riesgo de que se limiten las libertades civiles fundamentales.

119. Hay dos subcuestiones vinculadas a la situación de miedo excesivo que, aunque son políticas en grado sumo, guardan una relación directa con los derechos humanos. La población de un Estado puede ser inducida a sentir un miedo irracional de otros Estados y de sus dirigentes y poblaciones totalmente desproporcionado al peligro que en realidad representan. No cabe duda de que ello tiene unos efectos negativos para la idea de la solidaridad internacional. La imposición por los Estados de sanciones unilaterales o de otros castigos, a veces en un intento de extender esas sanciones y castigos a terceros Estados, es una política que la Asamblea General ha rechazado repetidas veces con energía por ser una violación de la Carta. Además de tener consecuencias en el disfrute de los derechos civiles y políticos, ha tenido y sigue teniendo graves consecuencias en los derechos económicos, sociales y culturales de forma evidente y no tan evidente. En cualquier caso, puede considerarse que la aplicación de medidas unilaterales viola el espíritu de los llamamientos a la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y las acciones terroristas, hechos por las organizaciones internacionales.

120. La segunda subcuestión en relación con el miedo exagerado al terrorismo surge en el contexto del debate al que la Relatora Especial ya ha hecho referencia anteriormente y en su informe anterior, y que se resume en la frase "el que para uno es un terrorista para otro es un luchador por la libertad". Sin duda debe haber numerosas razones por las que algunos Estados califican, intencionada e indebidamente, algunas situaciones de conflictos armados como terrorismo, pero la Relatora Especial no necesita extenderse aquí sobre este tema.

¹⁷³ También es importante señalar que todas esas prácticas y políticas han contribuido al fracaso en la solución de las situaciones subyacentes en las que han surgido, algunas de ellas sin resolver desde hace decenios.

C. La cuestión de la impunidad

121. La Comisión y la Subcomisión han planteado la cuestión de la impunidad en relación con el terrorismo¹⁷⁴. Es evidente que un método eficaz para reducir las acciones de los terroristas es disuadirlos de cometer futuras acciones, procesando sin contemplaciones a los implicados en los mismos. En lugar de disuadir de las acciones terroristas, las prácticas de impunidad de los Estados sólo sirven para promover el terrorismo.

122. La Subcomisión ya ha abordado la cuestión de la impunidad que afecta a los derechos civiles y políticos y a los derechos económicos, sociales y culturales, en dos excelentes estudios¹⁷⁵. Aunque ninguno de los dos estudios trata directamente de las acciones terroristas, las acciones terroristas que se considera que menoscaban los derechos civiles y políticos son las que han merecido una mayor atención en la Comisión y en la Subcomisión, y de la Relatora Especial en su anterior trabajo y también en el presente informe. Un examen de las clases de acciones mencionadas por el Sr. Guissé en su informe sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales induce a la Relatora Especial a pensar que podían considerarse las prácticas actuales siguientes en el contexto del terrorismo y los derechos humanos: los programas de ajuste estructural que limitan considerablemente el disfrute de los derechos económicos en el nivel de subsistencia (E/CN.4/Sub.2/1996/15, párrs. 65 a 69), el embargo (párrs. 70 a 72), la corrupción de los funcionarios públicos (párrs. 73 a 79), el fraude fiscal (párrs. 83 a 85), los desastres ecológicos causados por el hombre (párrs. 93 a 98), la manipulación de los sistemas de salud y de los productos farmacéuticos (párr. 106) y la manipulación de los alimentos (párrs. 107 a 109). El Sr. Guissé ofrece un plan para la adopción de medidas judiciales contra la impunidad, distribuido en dos partes: compensación a las víctimas y procesamiento de los trasgresores. Recomienda que las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales sean declaradas crímenes internacionales, sometidos a la jurisdicción universal.

123. La Relatora Especial rechaza toda impunidad por las acciones terroristas, tanto si son perpetradas por el Estado como por actores no estatales, que afecten a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales. Lamentablemente, la impunidad se produce, y en muchas formas. En el caso de los actores no estatales la impunidad puede producirse bajo la forma de un procesamiento selectivo o a discreción del fiscal. Aunque esto es legal algunas veces, debido a una evaluación realista de que las pruebas existentes contra personas acusadas de acciones terroristas no son convincentes, en ciertas situaciones existen suficientes pruebas

¹⁷⁴ Además de las resoluciones sobre derechos humanos y terrorismo aprobadas por la Comisión, se ha prestado mucha atención a la impunidad en los debates generales, como lo demuestra el número de declaraciones de representantes de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales que han tratado de esta cuestión.

¹⁷⁵ Informe final acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos), preparado por el Sr. L. Joinet (E/CN.4/Sub.2/1997/20) e informe final sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos económicos, sociales y culturales), preparado por el Sr. El-Hadji Guissé (E/CN.4/Sub.2/1997/8). El informe del Sr. Joinet incluye un conjunto de principios para la lucha contra la impunidad, que es especialmente pertinente a este respecto.

para iniciar un procesamiento, pero el Estado decide ignorarlas. En algunos Estados puede suceder que las víctimas de acciones terroristas, o sus supervivientes, no estén legitimados para obligar a un Estado a procesar a los presuntos autores. Es posible que esas víctimas o sus supervivientes tampoco puedan iniciar una acción civil por daños a causa de la existencia de un gran número de barreras judiciales.

124. Una cuestión esencial que se plantea en el contexto de la impunidad es el grado en que un jefe de Estado u otro funcionario estatal pueden evitar las consecuencias judiciales del terrorismo de Estado acogiéndose a la teoría de la inmunidad soberana. Con todo, como ha resultado patente en los tribunales de la segunda guerra mundial y en los tribunales recientemente establecidos para tratar de las cuestiones planteadas en la antigua Yugoslavia y en Rwanda, los soberanos no pueden tener ninguna inmunidad en relación con los crímenes de guerra, el genocidio o los crímenes de lesa humanidad. La Relatora Especial cree que a esta lista podría añadirse el terrorismo de Estado, aunque, como ya ha aclarado anteriormente, en muchos casos de terrorismo de Estado el Estado ha cometido crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o genocidio contra su propio pueblo o contra los ciudadanos de otro Estado¹⁷⁶. Sin embargo, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional no ha incluido las acciones de terrorismo de Estado que se producen fuera del contexto de un conflicto armado o de un genocidio.

D. La extradición

125. La extradición de una persona supuesta autora de una acción terrorista desde un Estado a otro Estado legalmente interesado es una de las formas en que la comunidad internacional puede abordar la cuestión de la impunidad. Los instrumentos internacionales contra el terrorismo y la mayoría de las convenciones regionales existentes sobre el terrorismo dedican gran atención a la cuestión de la extradición, sobre todo porque la extradición está considerada casi universalmente como un poderoso medio de prevenir la impunidad y, por consiguiente, reducir el terrorismo. El temor a ser extraditado a un Estado que es el objetivo de sus actos o a un Estado donde será procesado está considerado por los terroristas potenciales como el principal elemento disuasorio. Por ello, es importante que aquellas personas a las que se podría convencer de que cometan acciones terroristas sepan que si son capturadas serán procesadas con toda certeza. Esas personas deben comprender también la relación que existe entre la ley del asilo político y la cambiante ley antiterrorismo, en virtud de la cual no se puede conceder asilo a personas que han cometido acciones terroristas¹⁷⁷. Por ello, un régimen internacional con leyes de extradición en vigor, en el que no existiera ningún refugio para las personas que han cometido acciones terroristas, podría considerarse un elemento disuasorio eficaz para las acciones terroristas.

¹⁷⁶ Véase el capítulo II, B.3 y C, supra. Véase un interesante debate sobre la cuestión de la inmunidad del Estado a la luz de la decisión de la Cámara de los Lores británica en el caso contra el General Pinochet, en J. M. Sears, "Confronting the "culture of impunity": immunity of heads of State from Nuremberg to ex parte Pinochet", en German Yearbook of International Law, vol. 42 (1999), págs. 125 a 146.

¹⁷⁷ Sin embargo, la Relatora Especial debe hacer hincapié en que un solicitante de asilo a quien se acusa de haber cometido una acción terrorista, tiene derecho a refutar esa acusación.

126. Por supuesto que las peticiones de un Estado a otro Estado para que le entregue a las personas que están acusadas en el primero de haber cometido actos de terrorismo, deben ser examinadas minuciosamente. De igual forma, cuando las peticiones de extradición están sujetas a procedimientos judiciales, los tribunales deberán examinar cuidadosamente esas apelaciones para garantizar, entre otras cosas, la correcta aplicación de las normas humanitarias.

127. Las peticiones de extradición pueden suscitar también divergencias en lo que respecta a las pruebas que se necesitan para justificar la presunción de un hecho, la carga de la prueba y otras cuestiones de procedimiento a las que las convenciones regionales no prestan la atención debida. Tales divergencias podrían dar lugar a la denegación de una petición de extradición. Los Estados requeridos o los supuestos autores de acciones terroristas pueden invocar también diversos eximentes aduciendo la inconveniencia del tribunal. Por ejemplo, un Estado requerido puede negarse a entregar a un supuesto terrorista a otro Estado que pudiera violar, directamente o a través de su sistema judicial, los derechos de un acusado. A este respecto, se han adoptado medidas para impedir el retorno de personas cuya extradición se ha solicitado a Estados donde existe la pena de muerte. Hay otros factores relacionados con el respeto de los derechos humanos que un Estado requerido puede tomar en consideración antes de ordenar la extradición. A este respecto, es particularmente importante que los Estados tengan prácticas y sistemas judiciales que cumplan plenamente las normas internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario, para no limitar el empleo de la extradición como fuerza preventiva y remedio contra el terrorismo.

V. OBSERVACIONES FINALES

128. Tanto la Comisión como la Subcomisión han pedido a la Relatora Especial que aborde otras cuestiones relacionadas con el terrorismo cuyo examen es más apropiado aquí porque son medios eficaces para reducir el terrorismo. Muchas de esas cuestiones guardan relación directa con las normas de derechos humanos y del derecho humanitario.

129. Al analizar el terrorismo contemporáneo se podría observar, en general, que aquellos Estados que tienen los mejores historiales en materia de derechos humanos son los que tienen menos probabilidades de padecer problemas de terrorismo interno. Así mismo, aquellos Estados cuyas relaciones internacionales se ajustan más a los fines y principios de la Carta tienen probabilidades de ser los menos afectados por el terrorismo internacional. De ahí se desprende que una medida segura para reducir el terrorismo es el pleno respeto de los derechos humanos y la práctica de auténticos procedimientos democráticos en todo el mundo, entre los Estados y en el interior de cada Estado. Deben realizarse todos los esfuerzos posibles para abordar mejor el respeto de los derechos humanos, en particular en relación con la libre determinación, el racismo, la representación étnica y política dentro de los países y las divisiones económicas o culturales basadas en la clase, que existen en la sociedad.

130. Así pues, las violaciones de los derechos humanos, del derecho humanitario y de los principios básicos de la Carta son algunas de las causas principales del terrorismo. Como se ha señalado anteriormente en este informe sobre la marcha de los trabajos, uno de los deberes de todos los Estados en relación con el terrorismo y los derechos humanos es prestar mucha atención a los factores causantes del terrorismo. Con ello se logrará una reducción general de las acciones terroristas. Por ello, en lugar de considerarse como "legitimador" de los grupos

terroristas, como han sugerido algunos Estados, un estudio detenido de los factores causantes constituiría un elemento lógico esencial de cualquier plan de reducción del terrorismo, en particular por lo que respecta a las zonas o situaciones difíciles en las que las acciones terroristas se producen frecuentemente.

131. El pleno disfrute de los derechos humanos implica también la consecución de un equilibrio económico entre los Estados, incluido el derecho al desarrollo. Así mismo deben realizarse mayores esfuerzos para que mejoren las relaciones entre los Estados, no sólo porque así lo exige la Carta sino también porque se considera esencial para el disfrute de los derechos humanos en todo el mundo, como se establece en el artículo 28 de la Declaración Universal: es evidente que un orden internacional que genera acciones terroristas difícilmente se puede calificar de "orden social internacional en el que los derechos y libertades proclamados en [esta] Declaración se hagan plenamente efectivos".

132. A lo largo de su trabajo, la Relatora Especial se ha dado cuenta de que la magnitud y el alcance de este tema es tal vez superior al de otros temas abordados por la Subcomisión. En este informe sobre la marcha de los trabajos ha tratado de ofrecer una visión más teórica de algunos de los numerosos y complejos problemas que lleva consigo el estudio del terrorismo y los derechos humanos, prestando atención a las cuestiones planteadas por la Comisión y la Subcomisión. Sin embargo, las limitaciones en cuanto al tamaño de los informes de la Subcomisión no han permitido prestar una atención plena a todas las cuestiones que la Relatora Especial cree que debían incluirse en este informe sobre la marcha de los trabajos.

133. Hay muchas más cosas en relación con la extradición en el contexto del terrorismo que necesitan ser estudiadas. Como ya se ha afirmado, las nuevas convenciones regionales prestan gran atención a la extradición. La cuestión de la alegación de inmunidad del Estado soberano cuando un Estado es acusado de actos de terrorismo de Estado merece también mayor atención, pues se ha hecho patente a la comunidad internacional en diversos casos recientemente resueltos o pendientes de solución. La Relatora Especial desearía también analizar algunos casos pendientes o recientemente concluidos en relación con el terrorismo internacional, y considera que el análisis de todos los instrumentos regionales generales existentes sobre el terrorismo sería muy útil también en el contexto de la definición. Finalmente, desearía completar su examen del terrorismo de sub-Estado (o individual) y de la cuestión afín de la responsabilidad de los actores no estatales antes de preparar el informe final.

134. Habida cuenta de su preocupación por la serie de cuestiones que exigen una mayor atención, la Relatora Especial recomienda que la Subcomisión considere la posibilidad de autorizarla a que prepare un segundo informe sobre la marcha de los trabajos.
