

# **TERRORISMO Y DERECHOS HUMANOS. REVISIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL Y DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS**

Ricardo MÉNDEZ SILVA (México)\*

*Sumario:* I. Planteamiento. II. La Asamblea General. 1. Resoluciones. 2. Resoluciones Precursoras. 3. Resoluciones de la Asamblea General bajo el nombre de Medidas para Prevenir el Terrorismo Internacional. 4. Resoluciones de la Asamblea General bajo el nombre de Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional. 5. En la cosecha de Resoluciones, la AG se abrió a otro capítulo dedicado al tema de los Derechos Humanos. 6. Declaración del Milenio y Declaración del Sesenta Aniversario de las Naciones Unidas. 7. Estrategia Global contra el Terrorismo. III. Consejo de Seguridad. 1. Resoluciones. 2. Toma de Rehenes. 3. Atentado contra las Embajadas en África. 4. Resolución 1267 (1999). 5. Resolución 1373 (2001). 6. Armas de Destrucción Masiva. 7. Los Combatientes Terroristas Extranjeros. IV. Conclusiones. Anexo.

*Resumen:* El terrorismo ha sido un flagelo de larga data en la historia de la Humanidad. En la época de las Naciones Unidas los dos órganos principales, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, principalmente, se han encargado del problema dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, la primera atendiendo a su labor declarativa y el segundo, en una parte, con determinaciones no vinculantes y, en un campo más amplio con carácter vinculante, en apego a lo previsto en el capítulo VI y al capítulo VII de la Carta. La Asamblea General inició pronunciándose sobre este crimen en el año de 1972 con motivo de la matanza de atletas israelitas en la Olimpiada de Múnich. De su parte, el Consejo de Seguridad tuvo que atender desde sus inicios problemas relacionados con el terrorismo, en función de la violencia que se desató con la constitución del Estado Israelí en 1948. La conflictividad del mundo abriría otros escenarios amenazantes por el radicalismo religioso del islam combativo, señaladamente los atentados en 1998 contra las embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania, prelude de una escalada que culminaría dramáticamente ante los ojos del mundo en Nueva York, Washington y Pensilvania en el despertar del siglo XXI. Dada la magnitud del desafío, los dos órganos principales de la ONU asumieron posiciones para concertar la acción de los Estados y definir rumbos conceptuales y conductuales para encarar lo que se visualizaba en forma indubitable como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Es de destacarse que a esa tarea concurren organismos especializados del sistema "onusiano" por las dificultades que planteaba el criminal desafío, fruto de ese entramado institucional fue la elaboración y aprobación de 19 tratados sobre la materia. En el presente trabajo se realiza una revisión de las principales resoluciones de los dos órganos aludidos.

*Palabras clave:* Terrorismo. Derechos Humanos. Asamblea General. Consejo de Seguridad. Naciones Unidas.

---

\* Miembro del IHLADI. Coordinador del Área de Derecho Internacional del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Antiguo Presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales.

*Abstract: Along History terrorism has been a continuing scourge for Mankind. Consequently, the two main organs of the United Nations, the General Assembly and the Security Council, have engaged in the fight against terrorism and issued an important body of resolutions in the fulfilment of their respective commitments. The General Assembly has adopted resolutions with a declaratory nature while the Security Council have approved resolutions lacking binding or with legal force in accordance to Chapters VI and VII of the Charter. The General Assembly firstly emitted pronouncements on terrorism after the massacre of Israeli athletes in the 1972 Munich Olympics. The Security Council dealt with this crime since the beginning of its tasks in regard of the violence surrounding the creation of the State of Israel in 1948. The world conflictivity have produced new terrorism threats mainly by religious extremism and the radical Islam such as the attacks against the United States Embassies in Kenia and Tanzania in 1998 and reached a high level of destruction with the tragic events of New York, Washington and Pennsylvania at the beginning of the current century. In response to this challenge both organs have developed significant efforts to coordinate the State's policies and actions to adopt conceptual guidance and measures against these threats to international peace and security. It is worth noting that some of the specialized organizations of the United Nations family have engaged together with the GA to face this problem by drafting 19 treaties on terrorism. This article analyzes the most relevant resolutions adopted by the above-mentioned organs on terrorism.*

*Keywords: Terrorism. Human Rights. General Assembly. Security Council. United Nations.*

## **I. Planteamiento**

El terrorismo y los derechos humanos se enlazan de manera indisoluble en al menos tres sentidos:

a) Primeramente porque los ataques indiscriminados contra personas inocentes provocan el espanto colectivo, dejan una estela lastimosa de muertos, heridos, mutilados, traumas psicológicos en las víctimas directas e indirectas, así como daños inconmensurables en las estructuras económicas y financieras de los países y, como sucede en el caso del fallido Estado Islámico, arrasan con bienes históricos y arqueológicos, herencia insustituible de la Humanidad.

La actividad terrorista genera daños diversos en los Estados afectados, suele posesionarse de grandes extensiones territoriales dentro de algunos de ellos, blanco de su obsesión destructiva e imponen represiones desalmadas, extorsiones y abusos incalificables a los pobladores, al tiempo que impactan a la seguridad de los Estados con alarmantes ramificaciones que comprometen a la paz mundial.

b) En segundo lugar porque en la lucha para abatir al terrorismo, algunos de los Estados afectados desconocen los derechos elementales de los presuntos terroristas y de quienes participan en la larga y compleja cadena de este crimen cuando son apresados y encauzados judicialmente, en ocasiones sometidos a circunstancias de aislamiento, prácticas de tortura y tratos degradantes reñidos con las garantías esenciales de un Estado de Derecho y del debido proceso, quebrantando la normatividad que determina a la convivencia internacional.

c) En tercer lugar porque las medidas tomadas en la escala internacional, particularmente en el seno del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, vulneran a veces el régimen de los derechos humanos como lo rebelaron en su momento las sanciones impuestas al Irak por la invasión e intento de anexión de Kuwait en agosto de 1990 que produjeron una tremebunda crisis humanitaria afectó a los sectores más sensibles de la población como lo son las mujeres y la infancia<sup>1</sup>.

De igual modo, porque, a fin de sancionar a las personas o entidades, responsables o bien presuntos responsables de participar en la comisión de actos terroristas, no se contemplaron mecanismos procesales de defensa de los derechos humanos como acaeció con el Comité 1267 (1999) del Consejo de Seguridad, constituido para integrar una lista de personas o entidades embarcadas en actividades terroristas para que sus fondos financieros y sus propiedades les fueran bloqueadas o incautadas, entre otras medidas, como la imposición de prohibiciones a persona gubernamental de viajar al extranjero. No fueron menores los problemas resultantes de esas medidas, al extremo de que fue necesario instituir en 2009, en el interior del susodicho Comité, la figura de una Ombudsperson para que auxiliara en la tarea de inclusión y exclusión de personas o entidades eventualmente sancionadas<sup>2</sup>.

El presente ensayo aborda la actividad de la Asamblea General (AG) y del Consejo de Seguridad (CS) de la Organización de las Naciones Unidas a través de la revisión de las Resoluciones adoptadas en materia de terrorismo y su vinculación con el régimen de los derechos humanos.

Cabe recordar que el Preámbulo de la Carta de San Francisco subrayó como finalidad primordial de la institución naciente en 1945 *reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas*. Lo mismo procede tener presente que el artículo primero, párrafo 3, consagró como principio dominante e irrevocable de la Organización *el desarrollo y el estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión*. Consignas normativas que guían el actuar de los órganos fundamentales y, en general, de todo el sistema de las Naciones Unidas, de tal suerte que, para el combate al terrorismo, esa normativa tutelar de la persona debe regir tanto en beneficio de las víctimas como de aquellos que son considerados o acusados como terroristas.

La AG comenzó a tratar el problema en 1972 a raíz de los trágicos sucesos de la Olimpiada de Múnich en donde perdieron la vida 11 atletas de la delegación israelí.

---

<sup>1</sup> R. Méndez-Silva, *El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los Casos de Afganistán e Irak*; Universidad Nacional Autónoma de México 2014, pp. 133 ss.

<sup>2</sup> A. Rodiles, *México y la Promoción del Estado de Derecho en el Consejo de Seguridad*, en R. Dondisch; Editorial Debate, Secretaría de Relaciones Exteriores, Primera Edición; México 2012, pp. 213 ss.

En esa oportunidad la Asamblea inició la adopción de una larga serie de Resoluciones relativas a la necesidad de que se observaran en forma estricta los Derechos Humanos, el Derecho de los Refugiados y el Derecho Internacional Humanitario de cara al creciente y enredado problema del terrorismo. Procede advertir que la preocupación por la salvaguarda de estos tres regímenes en materia tan delicada permanecería latente en el quehacer tanto de la misma Asamblea como en el del Consejo de Seguridad. Del ámbito competencial de la AG ha surgido un caudal de pronunciamientos que ha aportado guías y criterios de conducta, carentes ciertamente de obligatoriedad pero que pueden llegar a asumirla por la vía consuetudinaria y, más aún, porque su contenido ha influido en el de los tratados auspiciados por la ONU y cuya impronta se ha revelado también en el quehacer del Consejo de Seguridad.

En la esfera de las Naciones Unidas y en lo que respecta a este angustiante problema ha sido trascendente la labor de organizaciones especializadas, señaladamente la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI), el Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA), la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) que, en colaboración con la AG han enfrentado el desafío terrorista. Así mismo la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) ha jugado un rol de gran valía el de apoyo a los países para el diseño de leyes internas y el establecimiento de políticas que permitan a los Estados contar con respuestas jurídicas pertinentes ante el desafío del crimen en cuestión.

Uno de los logros de la AG ha sido precisamente en el impulso a la celebración de Tratados sobre los problemas dominantes propiciados por el terrorismo y que impactan inevitablemente a la paz y seguridad internacionales. Sabido es que en el derecho internacional no existe un cuerpo convencional único sobre este flagelo, sin embargo, merced a la cooperación internacional ha sido posible concretar 19 Convenios, Convenciones y Protocolos<sup>3</sup>, sin contar a los Acuerdos Regionales que se han acordado para tratar de erradicar la amenaza del terrorismo y la consecución de sus crímenes.

Por añadidura, y esto es digno de remacharse, a falta de un ordenamiento jurídico general la AG y el CS han adoptado un numerosas e importantes Resoluciones, con valor de recomendación algunas y otras dentro de la competencia del CS, de rango obligatorio para que los Estados adecuen sus políticas internas y sus comportamientos a los criterios madurados en la esfera internacional.

De su parte, el Consejo de Seguridad se asomó al problema en 1948 durante el conflicto árabe–israelí pero poco hizo en los años siguientes debido a las desavenencias entre los Miembros Permanentes durante el periodo de la Guerra Fría. Fue hasta 1992 con motivo del atentado terrorista contra el avión de la compañía PAN

---

<sup>3</sup> La lista de los 19 Tratados aparece como anexo al final del texto.

AM en los cielos de Escocia que se lanzó a combatir al terrorismo, primeramente, con apego al Capítulo VI cuyas Resoluciones carecen de obligatoriedad y, más tarde, dada la magnitud creciente de la amenaza y de los atentados, dio un saltó al Capítulo VII de la Carta para dotar a varias de sus Resoluciones de obligatoriedad incontestable. Ello quedó patente con las sanciones aplicadas al Grupo Al Qaeda y a su líder Osama bin Laden en 1999 debido a los atentados contra las embajadas norteamericanas en Dar es Salam, Tanzania, y Nairobi, Kenia el 7 de agosto de 1998.<sup>4</sup> La audacia terrorista carburaba incendiaria sus desafíos y tomaba como blanco favorito a los Estados Unidos.

Europa, durante las décadas de los años sesenta y setenta estuvo surcadas por actos terroristas de distintas banderías que perseguían fundamentalmente establecer regímenes políticos y gobiernos de orientación ideológica izquierdista como lo demostraron en Alemania el Ejército Rojo, activo hasta 1998, en Italia las Brigadas Rojas, en Francia el colectivo Acción Directa, en Grecia el grupo 17 de septiembre, en Japón el Ejército Rojo y en nuestras tierras latinoamericanas Sendero Luminoso en Perú y en Argentina la herida que no acaba de cerrar, cuya mayor “hazaña” fue el atentado contra la Mutualidad Judía en 2009.

En el *mare magnum* de la conflictividad empezaron a ganar protagonismo los grupos islamistas, imbuidos por un sentimiento de irreductibilidad religiosa. En 1970 el grupo Septiembre Negro, rama de la Organización para la Liberación de Palestina, realizó en 1970 el secuestro de cuatro aviones en Jordania bajo el grito de guerra *Nadie es inocente*, consigna de los terroristas inscritos en el movimiento que hoy se conoce como la *Yihad*. En esta corriente se inscribió el desafío de Al Qaeda por sus acciones audaces coronadas simbólicamente y trágicamente por la masacre y el espanto del 11 de septiembre de 2001. Este atentado fue, a no dudarlo, un parteaguas en el quehacer de los órganos de Naciones Unidas, particularmente, en el del CS que se volcó a contrarrestar e intentar contener al terrorismo, misión inacabada hasta el presente y, que ha dado lugar a desplantes agresivos de mayor envergadura como los realizados por el llamado Estado Islámico (EI).

La influencia del factor religioso ha incidido, en un contrasentido espantable, ha incidido lo mismo en el aumento del número de atentados que en el aumento del número de víctimas. Datos retrospectivos debelan que a lo largo del Siglo XX solo una docena de atentados superaron la centena de muertos<sup>5</sup>, en cambio, en el despegue de la nueva centuria el fanatismo ha cobrado ataques que superan esa cantidad, de lo cual dejan constancia los atentados del 11 de septiembre de 2001 con un saldo escabroso cercano a los 3 000 fallecidos.

---

<sup>4</sup> Doble atentado sincronizado contra las embajadas de EE UU en Kenia y Tanzania; El País; Nairobi 1998; Recuperado de: [https://elpais.com/diario/1998/08/08/internacional/902527201\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1998/08/08/internacional/902527201_850215.html).

<sup>5</sup> B. Hoffman, “Una Nueva Era del Terrorismo”, *Revista Sistema*, vol. 132–133, 1996, p.293 ss.

Deviene oportuna la cita: *Para los terroristas religiosos la violencia es en primer lugar un acto sacramental o mandato divino ejecutado como respuesta directa a ciertas demandas o imperativos teológicos*<sup>6</sup>. Consecuentemente, la contienda que libran estos grupos enajenados desvalora la vida humana y atenta sin contemplaciones contra las entidades estatales y sus pueblos pues para los protagonistas del exterminio su propia vida carece de importancia terrenal y, convencidos como están de que encarnan una batalla entre el bien que ellos representan y el mal que identifica a los contrarios obtendrán la victoria en una dimensión intemporal ajena al suceder histórico<sup>7</sup>.

Es obligado afirmar desde ahora que uno de los efectos de las campañas y golpes terroristas contra un Estado en lo individual o contra varios Estados socava las relaciones internacionales en su conjunto y se erige como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

A las claras el terrorismo ha crecido cuantitativamente y simultáneamente lo ha hecho en sus modos operativos, en los sitios que golpea, así mismo ha diversificado sus fuentes de financiamiento y ha usado novedosos medios violentos: explosivos potentes, bombas de confección casera y otras herramientas más elementales pero que difunden el terror y causan víctimas inocentes como lo son las armas blancas, los vehículos automotores que son ejemplo para potenciales seguidores, el *suicidio santo* y el uso de medios electrónicos con miras a sublimar los propósitos de exterminio a través de propio sacrificio o de la ejecución de personas.

Datos de fuentes especializadas como Global Terrorism Database<sup>8</sup>, exhiben un paisaje espantable y descorazonador. Los datos referentes a 2017 (los últimos de que se disponen) revelan que en ese año ocurrieron 10 900 ataques terroristas en el mundo, realizados por 8 075 perpetradores, habiendo causado 18 482 víctimas mortales. El informe agrega que en tres países se concentran el mayor número de víctimas: 24% en el Irak, 23% en Afganistán y 8% en Siria, que en forma alguna quitan el sentido trágico de los actos en otros puntos donde campea infamante el terrorismo.

## II. La Asamblea General

La competencia deliberativa de la AG tiene una importancia que no se puede regatear por el valor moral y político de sus pronunciamientos, al contrario, su labor ha ido más allá de la mera conceptualización ya que sus Resoluciones han despejado

---

<sup>6</sup> B. Hoffman, *Ibid.*

<sup>7</sup> M. Juergensmeyer, *Terror in the Mind of God, the Rise of Religious Violence*; University of California Press; Los Angeles, USA 2000; 316 p.

<sup>8</sup> Global Terrorism Database; *Global Terrorism in 2017*; University of Maryland 2018; Recuperado de: [https://www.start.umd.edu/pubs/START\\_GTD\\_Overview2017\\_July2018.pdf](https://www.start.umd.edu/pubs/START_GTD_Overview2017_July2018.pdf)

surcos para la comprensión de los problemas bajo su competencia y en el tema que nos ocupa ha contribuido a la toma de conciencia sobre el despliegue siniestro del terrorismo y de los daños que produce en las sociedades victimadas y en las relaciones internacionales en su conjunto.

Es de reconocerse la influencia que algunas de las Resoluciones de la AG han tenido en la confección de las Resoluciones del Consejo de Seguridad, incluyendo aquellas aprobadas al amparo del Capítulo VII, ejemplo de lo cual es la R. 1373 (2001), adoptada el 28 de septiembre de 2001, humeantes todavía los escombros que dejó el atentado del 11 de septiembre, y a la cual volveremos más adelante.

### *1. Resoluciones*

La producción de Resoluciones de la AG en este campo es dable clasificarla en cuatro grupos:

a) Resoluciones precursoras que sentaron las bases de la concepción del problema en el Derecho Internacional,

b) Resoluciones bajo el título de medidas contra el terrorismo que pone en peligro vidas humanas, incentiva o causa su pérdida, compromete las libertades fundamentales y pone sobre relieve las causas subyacentes de las manifestaciones que adopta y de los actos de violencia que origina y que llevan a algunas personas a sacrificar sus vidas en un intento por lograr cambios radicales en la convivencia social,

c) Resoluciones bajo el título de medidas para eliminar el terrorismo internacional,

d) Resoluciones correspondientes a la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

### *2. Resoluciones Precursoras*

a) Inminente la derrota de Alemania en 1945, la Carta de las Naciones Unidas (la Carta) aprobada en abril de ese año, contuvo en el Preámbulo el principio de la igualdad entre hombres y mujeres y a lo largo del texto aludió en varias ocasiones al tema de los derechos humanos. No en balde la Organización ha sido considerada una institución humanista a la par pacifista.

b) Si bien en las negociaciones de la Conferencia de San Francisco no fue posible redactar un instrumento paralelo sobre los derechos de la persona de manera complementaria a los dictados organizativos y funcionales de la Organización, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) en sus designios primerizos creó en 1946 a la Comisión de Derechos Humanos<sup>9</sup> y le encargó confeccionar un instrumento

---

<sup>9</sup> Resolución 9 (II) General de 21 de mayo de 1946.

especializado en materia tan trascendente como respuesta a los excesos sufridos durante la Segunda Guerra Mundial. Resultado de esa idea fuerza fue la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 precisamente por la AG.

c) Asociado al punto anterior, el Art. 30 de la Declaración concedió protección a los seres humanos contra actos que hoy podrían etiquetarse como terroristas: *Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo de personas o a una persona para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendentes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades protegidas por esta Declaración.*

El enunciado asume importancia notable pues fue elaborada por Estados y para Estados, pero su objetivo fue consagrar de manera irrefragable los derechos humanos de toda persona y avanzó en señalar a grupos e individuos como responsables susceptibles de violar y nulificar los avances de la histórica proclama. Como es sabido, la Resolución ha sido la más citada en la era de las Naciones Unidas y ha cobrado validez jurídica incontestable, vía consuetudinaria como lo manifestó la reunión de Naciones Unidas en Teherán, Irán, el 13 de mayo de 1968 a los veinte años de haber sido aprobada. Así, la Proclamación de Teherán postuló en forma solemne que la Declaración Universal de los Derechos Humanos enuncia una concepción común de los derechos inalienables de todos los miembros de la familia humana y la declaró obligatoria para la comunidad internacional. Si hubiera dudas sobre los términos vinculantes del célebre Instrumento, estos fueron ratificados y ensanchados por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos y Sociales de 1966 que, junto con la Declaración componen la trilogía fundamental de los derechos humanos en el ámbito internacional.

d) Año de 1970, fastuosa celebración del veinticinco aniversario de la ONU fue la R. 2625 (XXV) aprobada por la AG simbólicamente el 24 de octubre de 1970, justo por día y mes en el aniversario de la entrada en vigor de la Carta de San Francisco. La Resolución llevó por nombre Declaración Relativa a los Principios de Derecho Internacional relativos a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados, de espléndida trascendencia pues codificó las directrices torales del derecho internacional prevalecientes entonces en la materia, cimiento indefectible de posteriores desarrollos normativos.

En el apartado correspondiente a la prohibición del uso de la fuerza, la Declaración afianzó el deber de los Estados de abstenerse de realizar actos que implicaran la organización, instigación y ayuda o participación en actos de guerra en otro Estado, enunciado correspondiente al principio de la no intervención. Mencionó sin ambages al terrorismo por su nombre y subrayó la obligación de los Estados de abstenerse de facilitar su territorio para la organización de actividades equivalentes

al uso de la amenaza y de la fuerza entre los Estados y de no promover actos terroristas contra otros Estados, conducta que se estima equivalente a un acto de guerra. Correspondencia de este precepto es la salvaguarda de los derechos humanos y puede apuntarse que con el transcurrir de los años esta previsión pareció haber sido hecha a la medida de la complicidad del Gobierno Talibán de Afganistán cuando acogió en su territorio al grupo terrorista Al Qaeda para entrenar a sus militantes y desde donde fueron ideados diversos atentados que ensombrecieron el despertar del Siglo XX.

Es de destacarse que el contenido de la R. 2625 fue recogido en Resoluciones de la AG en momentos posteriores cuando el flagelo terrorista se proyectaba incontenible<sup>10</sup>. También fue mencionada en Resoluciones del CS, entre ellas vale la pena resaltar la R. 1373 del 28 de septiembre de 2001, ya antes aludida y aprobada como se advirtió un par de semanas después de los atentados de septiembre de 2001 en los Estados Unidos.

e) En la secuencia de Resoluciones precursoras es obligado tener en mente a la R. 3314 (XXIX) de 1974 sobre la Definición de la Agresión. Vale reiterar algo que es ampliamente sabido, la imposibilidad de la comunidad de Estados para ponerse de acuerdo en la adopción de una noción aceptable para todos relativa a la agresión, crimen resbaladizo en el terreno conceptual.

En esta Resolución se lograron consensos y se estimó como un acto de agresión el envío por un Estado, en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que llevaran al cabo actos de fuerza armada contra otro, de tal gravedad que encajaran en los supuestos listados como actos de agresión.<sup>11</sup> Si bien no

---

<sup>10</sup> R.50/186 de la sobre Derechos Humanos y Terrorismo del 6 de marzo de 1996; la R. 59/195 relativa igualmente a los Derechos Humanos y Terrorismo del 22 de marzo de 2005.

<sup>11</sup> Art. 1. La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, tal como se enuncia en la presente definición.

Art. 3. Con sujeción a las disposiciones del art. 2 y de conformidad con ellas, cualquiera de los actos siguientes, independientemente de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión:

- a) La Invasión o el ataque por las fuerzas armadas del Sellado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión mediante el uso de la fuerza del territorio de otro Estado o parte de él;
- b) El bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado;
- c) El bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado
- d) El ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea;
- e) La utilización de las fuerzas armadas de un Estado, que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo;

mencionó expresamente a los grupos terroristas, estos quedaron sin duda cubiertos bajo el supuesto del envío de bandas armadas, grupos irregulares y mercenarios contra otro Estado.

Hasta el cansancio sabemos que toca al Consejo de Seguridad determinar la existencia o comisión de un acto de agresión tal como lo indica el Capítulo VII de la Carta, si bien en la práctica el Consejo rara vez ha fundamentado su participación en un asunto con base en el crimen de agresión, acaso por las posturas divergentes que persisten todavía sobre su significado y alcance, en cambio ha optado por cobijarse bajo el supuesto de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales que obsequia un campo libérrimo para validar su intervención y adoptar las medidas que estime pertinentes en las crisis bajo su conocimiento y que pueden comprender actos de terrorismo.

*3. Resoluciones de la Asamblea General bajo el nombre de Medidas para Prevenir el Terrorismo Internacional que pone en peligro vidas humanas, incentiva o causa su pérdida o compromete las libertades fundamentales, y el estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo y los actos de violencia que tienen su origen en las aflicciones, los agravios y la desesperanza y conducen a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluidas las propias en un intento de lograr cambios radicales*

Bajo esta sombrilla normativa de nombre extenso, la AG inauguró en 1972 su quehacer en el ámbito del terrorismo<sup>12</sup>. Objeto de ese instrumento fue tratar de disminuir y eliminar precisamente las acciones terroristas<sup>13</sup> ya en un ascenso desafiante que ya desde antes de los años setenta mostraban su ímpetu destructivo. En 1972, el evento que provocó una conmoción de alcances globales, como ya se anticipó, fue el atentado cometido por el colectivo Septiembre Negro, contra los atletas israelitas en las Olimpiadas de Múnich. El acto desplegó una resonancia global por haber acontecido nada menos que en una gesta motivada por el ideal de la fraternidad

---

f) La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado;

g) El envío por un Estado o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos enumerados o su sustancial participación en dichos actos.

<sup>12</sup> R. 3034 del 12 de diciembre de 1972.

<sup>13</sup> Secuestro del avión de Aerolíneas Argentinas, 1966. Atentado contra el vuelo 284 Cyprus Airways, noviembre 1967. Terroristas de Omán hicieron estallar el buque transatlántico MV Dará, matando a doscientas ochenta y ocho personas. 1961 Dos explosiones ocurrieron en Saigón en 1965 con el resultado de cuarenta y dos víctimas mortales y 80 heridos. 1965. Ataque con bombas en Tel Aviv produciendo la muerte de una persona y cincuenta y un heridos, 1968. Atentado contra las oficinas centrales de la Banca Nazionale dell'Agricoltura en Milán, 1969 y seguidamente otros ataques contra la misma ciudad italiana de Milán y contra Roma con el saldo de diecisiete muertos y ochenta y ocho heridos.

universal y en contra de jóvenes deportistas cuya vida fue truncada que participaban en una competición asociada a los ideales de concordia y de confraternidad.

La AG sostuvo en esa oportunidad que el colonialismo era una de las causas probables del desasosiego social que podía alimentar los brotes de la inconformidad social y del actuar despiadado de los terroristas. En 1960 la AG aprobó la histórica R. 1514 que se pronunció por la aceleración del proceso de descolonización, tema dominante durante las décadas subsiguientes, sin embargo, nada en el instrumento ni en los siguientes aprobados por la Asamblea en este tenor pretendieron justificar al terrorismo como una vía legal a favor de la emancipación de los pueblos subyugados.

Tras un compás de espera, en 1978 la AG<sup>14</sup> incursionó de nuevo en este tema. Movida por la convicción de que no pueden hacerse distinciones entre un terrorismo bueno y un terrorismo malo, condenó todos los actos de terrorismo internacional que ponen en peligro vidas humanas y causan pérdidas indecibles. Censuró, sí, en un tiempo histórico en el que se daba la liquidación de los imperios, los actos de terrorismo emprendidos por los regímenes coloniales, racistas y extranjeros contra las poblaciones privadas de su libertad y llamó a los Estados a erradicar las causas subyacentes del terrorismo en forma unilateral o a través de la cooperación internacional.

La AG volvió a la carga en su calidad de punta de lanza institucional en la lucha contra el terrorismo en 1985<sup>15</sup>, estimulada por el aumento de los actos terroristas en el mundo y por la estela doliente de víctimas. Censuró *todos los actos, métodos y prácticas de terrorismo donde quiera y con quien quiera fueran cometidos, incluidos los que ponen en peligro las relaciones de amistad entre los Estados y su seguridad*. Texto empleado en lo sucesivo, palabras más palabras menos, para cubrir los distintos actos de este tipo y que asumiría un tono casi sacramental en la conceptualización de la lucha contra el terrorismo en su seno e inclusive en el del CS que en su turno se manifestó insistente contra este abominable crimen que carece de justificación sea cual fuere la motivación política o la fuerza ideológica que lo alentara.

#### *4. Resoluciones de la Asamblea General bajo el nombre de Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional.*

Queda claro que en 1992 la AG adoptó la recomendación para que se adoptaran medidas que enfrentaran al problema del terrorismo que experimentaba un ascenso tan desafiante como peligroso<sup>16</sup>. En esta inteligencia, reconoció la labor que al iniciarse la última década del Siglo XX estaban emprendiendo entidades

---

<sup>14</sup> Resolución 34/145 de 1978.

<sup>15</sup> Resolución 4061 del 9 de diciembre de 1985.

<sup>16</sup> Resolución 51/210 del 17 de enero de 1992.

internacionales públicas en esta materia como la Organización de la Unidad Africana, la Organización de los Estados Americanos, la Organización de la Conferencia Islámica, la Asociación Meridional para la Cooperación Regional, la Unión Europea, el Consejo de Europa, el Movimiento de los Países No Alineados, el Grupo de los Siete, otros países del mundo industrial y la Federación Rusa, señal de que la sociedad internacional estaba padeciendo los embates terroristas y ya nada le restaría al problema su carácter global por lo que insistió en que se elaborara una convención general sobre el terrorismo internacional que incluyera una definición valedera y aceptable para todos los países, propósito que encontró reiteraciones en instrumentos sucesivos y que, sin embargo, hasta la fecha ha quedado en un voto de buenas intenciones.

La Resolución recomendó, así mismo, que los sistemas de seguridad de los Estados deberían efectuar consultas para aumentar su capacidad de prevenir y, en su caso, investigar las acciones terroristas contra instalaciones públicas, en particular contra los medios de transporte y recomendó que se prestara atención al uso de sistemas y de redes de comunicación electrónica para enfrentar al terrorismo, recurso que en un boomerang la inventiva delincencial se apropiaría para potenciar sus propios designios criminales y que llegaría a alcanzar en los años siguientes una importancia irrefrenable.

Develó otro aspecto que exigía una acción concertada y que quedaría instalada en la agenda de la AG y, posteriormente, en la del CS con un carácter prioritario: la alianza invisible de los terroristas con organizaciones y asociaciones privadas dedicadas a fines caritativos, sociales o culturales que servían de pantalla para canalizar recursos y patrocinar las causas del terrorismo. Tal diagnóstico quedaría estampado en el quehacer de la Organización conforme el desafío crecía.

A mediodía del 26 de febrero de 1993 estalló un camión repleto de explosivos en uno de los estacionamientos subterráneos de la Torre Norte del World Trade Center en Nueva York. La destrucción fue significativa en las áreas del estacionamiento del impresionante edificio pero por fortuna el endemoniado propósito de los autores falló pues de haber tenido una mayor carga explosiva y de haberse estacionado en otro punto estratégico de los estacionamientos subterráneos, la Torre se hubiera colapsado y quién sabe si en su derrumbe hubiera arrastrado a la otra<sup>17</sup>. La amenaza de la violencia islámica ya se manifestaba en este atentado, pero sus alcances estaban lejos todavía de imaginarse.

Como anécdota digna de mencionarse, algún testigo de este acontecimiento, mirando hacia la altura, mencionó una frase profética: *el próximo atentado vendrá del cielo*.

---

<sup>17</sup> M. Juergensmeyer, *op. cit.*, pp. 61 y 62.

Un año después, en 1994, la AG<sup>18</sup> calificó al terrorismo como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales con independencia de su signo de identidad, política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa o de cualquier otro tipo. En esa oportunidad, dejó de lado las menciones que venía haciendo sobre la libre determinación de los pueblos acaso porque los avances de la descolonización eran evidentes cercano el fin del Siglo XX, y tal vez porque la dinámica terrorista estaba cobrando un escandaloso protagonismo que era preciso abatir sin contemplaciones.

La AG no hizo mención de algún Estado o de algunos Estados, pero censuró el apoyo que algunos grupos o incluso personas prestaban a las formaciones terroristas, por ejemplo, el caso de Sudan que en esos años le había abierto las puertas a un saudita todavía desconocido para el grueso de la opinión pública mundial y que daría mucho de qué hablar años adelante: Osama bin Laden. Instó a los Estados a que se abstuvieran de organizar y de permitir la organización de actos terroristas en su territorio, ello en consonancia con los planteamientos precursores de la R. 2425 sobre los principios de amistad y la R. 3314 sobre la definición de la agresión, citadas páginas atrás.

Solicitó a los Estados que antes de conceder asilo a una persona, verificaran que no hubiera sido acusada o condenada por delitos relacionados con el terrorismo o bien que una vez otorgado, vigilaran en forma estricta al individuo o los individuos beneficiados para impedir que se involucraran en la preparación y organización de actos terroristas, punto que resucitara en Resoluciones del porvenir.

Un año después<sup>19</sup> reiteró su preocupación por la subsistencia e incremento del terrorismo *en el mundo entero* asumiendo formas y manifestaciones de la índole más diversa, fruto del extremismo. Nuevamente mencionó la complicidad directa e indirecta de algunos Estados que mantenían vinculaciones perversas con las bandas terroristas pero omitiendo nombre y apellido. Trajo a colación un señalamiento enunciado previamente y que halló carta de naturalización en el análisis de los diversos instrumentos *onusianos*: los nexos de los terroristas con otros grupos y actividades delincuenciales, esto es, el comercio ilícito de armas, el lavado de dinero y, eventualmente el tráfico de material nuclear.

Los autores de la Resolución indicaron sin que ello implicara justificación alguna que entre los fines que inspiraban la comisión de los aberrantes crímenes podían contarse motivos políticos, filosóficos, ideológicos, raciales, étnicos o religiosos, y, por si acaso se omitiera alguna causal, remataba diciendo *de cualquiera otra naturaleza*, calificativos que hablaban de la diversidad y complejidad del problema en el acontecer cotidiano del mundo. En su visión determinó que la cooperación inter estatal era punto clave para afrontar los desplantes terroristas y llamó a los oficiales

---

<sup>18</sup> R. 49/60 del 9 de septiembre de 1994.

<sup>19</sup> R. A/49/743 del 17 de febrero de 1995.

de seguridad de los Estados Miembros a que se empeñaran a realizar consultas tendientes a fortalecer la capacidad de los Estados para prevenir e investigar las amenazas terroristas y vigorizar los procesos de investigación con métodos de detección de explosivos y de otras sustancias dañinas susceptibles de provocar muertes y lesiones. Los llamó a que intensificaran la asistencia jurídica en favor de Estados de menores recursos y de capacidades limitadas para defenderse de los amagos del terrorismo.

En el entorno del acontecer histórico el financiamiento de los terroristas se había trasfigurado en una preocupación decisiva e insistió en el asunto una vez más. La cuenta regresiva hacia el 2001 avanzaba imparable; en la visión retrospectiva ya no habría retorno.

*5. En la cosecha de Resoluciones, la AG se abrió a otro capítulo dedicado al tema de los Derechos Humanos y el Terrorismo en dos vertientes, la primera bajo el nombre Derechos Humanos y Terrorismo y la segunda bajo el título la Protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*

Es notorio que el contenido de las Resoluciones osciló entre el sufrimiento y los daños causados a las víctimas y la situación de los acusados participantes en acciones terroristas cuyos derechos elementales pudieran ser vulnerados en el fragor de la lucha antiterrorista.

La primera vertiente de Resoluciones<sup>20</sup> en este campo se inauguró en 1994 al influjo de la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, verificada en la capital de Austria en junio de 1993. La temática estimuló el quehacer de la AG en nueve Resoluciones centradas en los derechos humanos *severamente* vulnerados por los grupos terroristas, y se condolió por *el aumento de inocentes, mujeres, niños y personas de edad, asesinadas, masacradas y mutiladas por terroristas en actos indiscriminados y arbitrarios de violencia y terror*. Condenó con dureza las acciones enfiladas a la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia que amenazaban a la integridad territorial y a la seguridad de los Estados, con la desestabilización aparejada de los gobiernos constituidos legítimamente y minaban a las ciudades pluralistas debilitando su desarrollo económico y social.

La Resolución vinculó a los derechos humanos con la estructura estatal y las posibilidades de desarrollo de las colectividades y ubicó a la democracia de los Estados como uno de los bienes superiores, susceptibles de ser arrollados por el desenfreno terrorista y que resultaba urgente apuntalar en las relaciones internacionales, recordó que la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>21</sup>, junto con la R. 2625

---

<sup>20</sup> R. 48/122 de 7 de febrero de 1994.

<sup>21</sup> R. 50/186 del 6 de marzo de 1996.

sobre las Relaciones de Amistad y la Cooperación entre los Estados y los dos Pactos de Derechos Humanos de 1966, constituyen la columna normativa que sostiene y da cohesión a la regulación sobre el problema del terrorismo y a la consubstancial salvaguarda de los derechos humanos. Consideró que el derecho a la vida es el derecho humano *más esencial y fundamental* y que el terrorismo genera un clima social que destruye al derecho y a las expectativas de las poblaciones de vivir en libertad y desenvolverse sin temores, deploró el número cada vez mayor de personas abatidas, especialmente de los niños, las mujeres y los senectos masacrados y mutilados por la violencia inclemente y feroz.

Insistió en la vinculación maligna de los grupos terroristas con otros grupos delincuenciales dedicados al tráfico de armas y de drogas y a la comisión de otros delitos graves como las extorsiones, la toma de rehenes y los robos que se convierten en medios para financiar sus campañas y los furibundos asaltos delincuenciales. Incluyó un señalamiento, realmente un emblema distintivo de los países civilizados: *todas las medidas contra el terrorismo deben ajustarse estrictamente a las normas internacionales de derechos humanos*, pilar filosófico que debe alentar a la lucha contra el terrorismo, externó su solidaridad con las víctimas, con los caídos en los atentados y con los heridos que quedan marcados física y psicológicamente por los daños que les son infringidos. Levantó la voz para condenar enérgicamente todos los actos de terrorismo que afectan la vigencia de los derechos humanos y restan esplendor a las libertades fundamentales, al tiempo que ponen en peligro la vida democrática y las estructuras estatales y atacan contra la integridad territorial y la convivencia pacífica de las entidades estatales.

Reprobó categóricamente toda incitación al odio étnico, rechazó la siembra de la violencia y el germen malévolos del terrorismo, rechazó los prejuicios que surgen contra ciertos Estados y otros modelos de civilización de donde suelen ser oriundos los terroristas pero que no son necesariamente auspiciados o protegidos por los gobiernos y menos secundados por la mayor parte de sus poblaciones.

En ese año de 2004 reafirmó la obligación de los Estados de cerciorarse de que en las medidas que ellos adoptaran se cumplieran las obligaciones prevalecientes en el derecho internacional, sobre todo las relativas a los derechos humanos, al derecho de los refugiados y del derecho Internacional humanitario<sup>22</sup>, como se apuntó con antelación. La Resolución aludió de manera específica al art. 4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos que elevó a la categoría de derechos irrevocables a los concernientes a la vida<sup>23</sup>, la tortura<sup>24</sup>, la esclavitud<sup>25</sup>, la irretroactividad de las leyes

---

<sup>22</sup> R. 59/191 del 20 de diciembre de 2004.

<sup>23</sup> Art. 6.

<sup>24</sup> Art. 7.

<sup>25</sup> Art. 15.

sobre la imposición de penas<sup>26</sup>, la personalidad jurídica<sup>27</sup>, la libertad de pensamiento, de conciencia y religión<sup>28</sup>, avances formidables logrados en el Pacto. Y en la misma corriente de ideas y de preocupaciones<sup>29</sup> recalcó las obligaciones de los Estados de respetar los derechos humanos involucrados en la lucha contra el terrorismo vinculados a los derechos sustantivos y las garantías procesales objeto de reconocimiento indubitable en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los Convenios de Ginebra de 1949. Todo un universo normativo gestado después de la Segunda Guerra Mundial y que son ejes de la normatividad estatal hasta la fecha.

La Resolución en comento rechazó toda forma de privación de la libertad que sustrajera a los detenidos de la tutela legal y abogó por que se cumplieran las normas concernientes a la libertad, seguridad y dignidad de las personas, al trato humano en todos los sitios de reclusión aun cuando se encontraran allende su territorio. El señalamiento no podía ser más oportuno pues tras los atentados terroristas de 2001, los Estados involucrados directamente en el combate al terrorismo cayeron también en excesos contra las personas acusadas de terrorismo y que caían en sus manos.

Al igual que en resoluciones previas deploró<sup>30</sup> hondamente el número en acrecentado de personas inocentes, mujeres, niños, personas de edad asesinadas, masacradas y mutiladas por las embestidas terroristas. Reiteró su reprobación al odio étnico, a la violencia y al terrorismo y solicitó al Secretario General de la ONU que creara un fondo de contribuciones voluntarias de la Organización a fin de gestionar la rehabilitación de los afectados y hacer posible su reintegración a la sociedad.

Sus posicionamientos influyeron de manera decisiva para que la Comisión de Derechos Humanos creará en 2005 la figura del Relator Especial sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en la Lucha Contra el Terrorismo y que el Consejo de Derechos Humanos de la Organización en 2017 le concediera la calidad de Relatoría Independiente.

#### *6. Declaración del Milenio y Declaración del Sesenta Aniversario de las Naciones Unidas*

En 2000 la AG aprobó la Declaración del Milenio<sup>31</sup>. Entonces todavía el problema del terrorismo mereció una mención leve, llamó tan solo a los Estados a

---

<sup>26</sup> Art. 6.2.

<sup>27</sup> Art. 11.

<sup>28</sup> Art. 18.

<sup>29</sup> R. 62/159 del 18 de diciembre de 2007.

<sup>30</sup> R 52/133 del 27 de febrero de 1998.

<sup>31</sup> R. 55/2 del 8 de septiembre de 2000.

adoptar medidas concretas contra el terrorismo y a que se abocaran a conciliar las medidas internas e internacionales y a que suscribieran las Convenciones y Convenios aprobados hasta ese momento. Más tarde, en 2005, en años de aniversarios y celebraciones, la ONU también se vistió de gala para conmemorar el sesenta aniversario de su fundación. El 16 de septiembre de 2005 la AG condenó al terrorismo y exhortó a que se elaborara dentro del término de un año una convención sobre el candente tema, ya sabemos, una ilusión fallida, sin embargo, recomendó que los Estados suscribieran los Tratados que hasta esa fecha habían sido pactados y auspiciados por la Organización, 12 en total a esa fecha. Y como el continuaba prosperando convocó a que se definiera una estrategia de lucha contra el terrorismo, propuesta que fue bien recibida pues un año después, en 2006, el órgano democrático aprobó la Estrategia Global contra el Terrorismo.

En el mismo año adoptó la R. 60/158 sobre la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Retomó las preocupaciones que surcaron a las dos décadas anteriores y destacó la necesidad de velar por la aplicación irrestricta de los derechos humanos contra la discriminación, prejuicio amenazante avivado por los odios raciales, el desprecio al color de la piel, al sexo de las personas y a su idioma, a las diferentes creencias religiosas y a la diversidad de opiniones políticas, en suma, censuró los prejuicios de cualquier índole.

Subrayó que en la lucha contra el terrorismo era premisa esencial el respeto a la dignidad y la libertad de las personas y convocó a que se observaran las bases normativas e ideológicas consubstanciales a una convivencia democrática y al imperio de la ley para abatir las detenciones arbitrarias, los actos de tortura y los tratos inhumanos contra los detenidos, la ausencia de juicios en casos de discriminaciones, el sometimiento a condiciones de aislamiento de los prisioneros, la precariedad de los centros de detención, la ausencia de pruebas fidedignas en los juicios además de un largo etcétera de abusos condenables.

### *7. Estrategia Global contra el Terrorismo.*

Importancia cimera encarnó la R. 60/28 del 8 de septiembre de 2006, bautizada como Estrategia Global contra el Terrorismo cuya aprobación recogió los señalamientos del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005.

El punto de arranque de este documento fueron los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas, enlazados con la peligrosidad que había alcanzado el terrorismo a mediados de la década, calificado como *una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales*. A ese nivel de alarma y preocupación había llegado el problema desde el inicio de la década que en todas sus facetas y filiaciones perseguía la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales, la democracia y atentaba en paralelo contra la integridad

territorial y la seguridad de los Estados, socavando a los gobiernos constituidos legítimamente. La AG insistió en el propósito de negociar un tratado general sobre la candente materia.

La Estrategia Global abundó en planteamientos anteriores, en la opresión dentro de muchas sociedades, en la pobreza y urgió a que se implantarían bases para edificar un desarrollo sostenible, fincar una adecuada gobernanza, pugnar por el imperio de la ley, hacer óptima la tolerancia y el entendimiento entre todas las culturas y creencias y asegurar el respeto entre todas las religiones.

La Resolución retomó la preocupación por el uso del internet del que se valían los terroristas para cometer sus fechorías y pretendió concientizar a todos los Estados para que usaran la red de redes como un medio para doblegar los embates del terrorismo. Corría el año de 2006 y la cobertura por internet todavía no alcanzaba los ímpetus que la distinguen hoy día, razón por la cual apeló a los Estados a que brindaran asistencia a otros de sus pares que padecían rezagos en este campo de la modernidad tecnológica. El desplazamiento de los terroristas ya era preocupación de la sociedad internacional y, consecuentemente, la AG urgió a que se mejoraran los controles fronterizos para prevenir los desplazamientos de los terroristas y pudiera frenarse el tráfico ilícito de todo tipo de armas estimulado por el mercado de la muerte: la venta de las armas pequeñas y ligeras y las de destrucción en masa al igual que los materiales utilizados para construirlas. Fue precisamente a mediados de esa década que creció la preocupación por el posible uso de las armas de destrucción masiva por los terroristas y que despertó la preocupación tanto de las instituciones mundiales como de las regionales.

Insistió en el cuidado debido a los derechos humanos incluyendo los relativos a los refugiados y a los cubiertos por el derecho internacional humanitario. Como una cuestión vital remarcó que se estableciera y se mantuviera un sistema jurídico eficaz en los Estados y en vigor un estado de derecho que sometiera a juicio a los presuntos responsables en consonancia con el respecto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales y, en este tenor, que los actos terroristas fueran tipificados como delitos graves en los ordenamientos jurídicos internos y con observancia de las Convenciones y Convenios vigentes sobre la materia, campo en el que deberían contar con la asistencia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Es de señalarse que la Estrategia Global contra el Terrorismo constituyó el sustento declarativo dentro del combate al terrorismo y recomendó<sup>32</sup> que en un término de dos años o sea para 2010, se realizara una evaluación sobre su aplicación lo que condujo a las revisiones efectuadas en 2012 y en 2014.

---

<sup>32</sup> R. 64/297 del 8 de septiembre de 2008.

### A) Examen de la estrategia global 2012

El Examen de 2012<sup>33</sup>, en los aspectos sustantivos reafirmó como punto de partida que el terrorismo no debe asociarse a ninguna religión, nacionalidad, civilización o grupo étnico pues toda generalización sin una base contundente contribuye a la emergencia de prejuicios y estimula la propagación de corrientes de opinión que en ocasiones criminalizan a las comunidades de origen de los perpetradores.

Sostuvo, así mismo, que los avances conceptuales y los lineamientos de la Estrategia Global, así como su implementación eran responsabilidad esencial de los Estados y urgió a que se prosiguieran elaborando planes nacionales y subregionales en la materia. Reconoció la valía de las aportaciones y la experiencia de los Estados que habían sido blanco de ataques y concedió relevancia a la actividad de la Sociedad Civil y de las Organizaciones No Gubernamentales que, en sus respectivos ámbitos de actividad, coadyuvan a paliar el agobiante problema y respaldan a los Estados que brindan protección a las víctimas. Opinó que estas consideraciones merecían la preocupación y el interés de la comunidad internacional en su conjunto para que apoyaran, reconocieran y protegieran sus derechos y exhortó a los Estados a que prestaran asistencia a sus pares atacados por el flagelo terrorista. Dentro de su ámbito declarativo llamó una vez más a la tolerancia y a que ejercieran el diálogo entre los distintos modelos de civilización y profundizaran en la comprensión que debe regir en las distintas orbitas de la cultura universal<sup>34</sup>.

### B) Examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo 2014<sup>35</sup>

El segundo examen tuvo obviamente ciertas reiteraciones provenientes de la revisión anterior; la repetición se entiende por la necesidad de afirmar las vías de la cooperación en aras de la tolerancia y de los senderos comunes a recorrer en el esfuerzo mundial contra el terrorismo y como no es dable alimentar prejuicios repitió la premisa de que ninguna religión, nacionalidad, civilización o grupo étnico debe identificarse con este aborrecible crimen. A ese momento el financiamiento que fluía hacia el terrorismo proveniente de entidades privadas alcanzaba proporciones de escándalo y solicitó por ello a los Estados que impidieran que organizaciones no gubernamentales de beneficencia o sin fines de lucro canalizaran recursos en beneficio de grupos o individuos involucrados en actividades terroristas en todas sus

---

<sup>33</sup> R. 66/ 282 del 29 de junio de 2012.

<sup>34</sup> En este sentido surgió la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones auspiciada por España y Turquía para favorecer el diálogo entre órbitas culturales y de civilización distintas. España presentó el proyecto antes las Naciones Unidas y Egipto la llevó ante la Liga Árabe.

<sup>35</sup> R. 68/276 13 de junio de 2014.

fases: la planeación, el reclutamiento, el adoctrinamiento, el adiestramiento, el traslado, el suministro de documentos, cuestión esta última que estaba ocurriendo de manera preocupante para apoyar a los terroristas.

Introdujo un punto que no se había explicitado en las apreciaciones previas de la AG y, por ello, puso sobre un relieve notorio el papel que tienen las mujeres en la aplicación de la Estrategia Global en lo relativo a la prevención y el combate al terrorismo y tiene sentido además porque de otra parte han figurado mujeres como perpetradoras de algunos atentados terroristas. Citó algunas instrumentos y disposiciones relacionadas con los Derechos Humanos<sup>36</sup>, la Declaración Universal de 1948 y, de manera singular el art. 17 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos sobre el derecho de las personas a la privacidad<sup>37</sup>.

Convocó a las Organizaciones no Gubernamentales para que se sumaran a la lucha contra el terrorismo ya que atenta contra toda la población de una determinada comunidad y contra cualquier persona en lo individual y, en un punto que se estaba abriendo paso en la escala mundial, reiteró la necesidad de que se reconocieran los derechos de las víctimas y se fortaleciera la capacidad de los Estados a efecto de brindarles socorro y asistencia y, en este renglón y de semejante interés, que se atendiera la situación de las víctimas secundarias, o sean los familiares y allegados que sufren afecciones y desazón y que, en no pocas situaciones, afligen al total de una colectividad.

El diálogo entre los Estados se da en distintos niveles y entre los funcionarios competentes de los Estados para potenciar la prevención, persecución y apresamiento de los responsables de tan reprobable crimen y recordó la obligación que tienen de negar asilo o la protección de facto a responsables o cómplices del terrorismo, y de someterlos a la justicia, incluyéndose la concesión de la extradición a un país donde pudieran ser sometidos a juicio quienes participaran o intentaran participar en la fases conexas del crimen en cuestión: financiación, planificación, preparación, ejecución de los atentados. Aludió a los lobos solitarios cuya identificación en las labores preventivas del crimen resultan difíciles de detectar; pidió que extremaran las precauciones y desarrollaran políticas de inteligencia procedentes, pero sin que se descuidara el respeto a los derechos humanos. La Resolución persistió en señalar al Internet como una amenaza relacionada con el terrorismo y con otras tecnologías empleadas por los criminales para la consecución y difusión de sus fines delincuenciales.

---

<sup>36</sup> Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra y su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra tales injerencias y ataques.

<sup>37</sup> Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Una práctica delictiva que cobraba auge en ese entonces no fue ignorada por la Asamblea: los secuestros como una fuente de financiación de los terroristas a través del pago de rescates y alentó a los Estados para que no se prohibiera el pago de rescates. Al mismo tiempo aludió al número creciente de extranjeros reclutados para unirse a las causas terroristas, con frecuencia oriundos de los Estados contra los cuales se dirigen los atentados. No sobra anticipar que el CS se empezó a ocupar de este problema específico precisamente en 2014 y los llamó Combatientes Terroristas Extranjeros, nombre con el que fueron identificados a partir de entonces.

### III. Consejo de Seguridad

En su calidad de órgano depositario de la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tiene a su cargo concederle vigencia al principio contenido en el art. 2, párrafo 4, de la Carta de las Naciones Unidas, que contempla a la paz como una obligación jurídica. La dinámica internacional y su propia inercia evolutiva lo han conducido a ir ampliando sus facultades y un campo en el que se ha visto obligado a internarse y a considerarlo precisamente como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales ha sido el terrorismo y su enlace con el apartado normativo de los derechos humanos.

#### 1. Resoluciones

El problema del terrorismo emergió en fecha temprana en la agenda del CS. Bautizó de fuego para el órgano ejecutivo fue el conflicto árabe israelí, avivado por la división de Palestina decidida por la AG durante su segundo periodo de sesiones a través de la resolución 181 (II) de 29 de noviembre de 1947 que dividió al territorio en pugna entre árabes palestinos y judíos. En la antesala histórica del nacimiento de Israel como Estado<sup>38</sup> había llamado a las partes enconadas a *poner fin a toda actividad de carácter militar o paramilitar, así como a los actos de violencia, terrorismo y sabotaje*, pronunciamiento que rebosaba de buenas intenciones pero desbordadas por la conflictividad y el encono que oponía a las partes.

En el clima encendido de antagonismos fue asesinado a balazos en Palestina el Conde Folke Bernadotte, mediador de las Naciones Unidas en el conflicto mientras circulaba en su automóvil. El CS<sup>39</sup> manifestó al día siguiente del atentado su conmoción por la cobarde ejecución del diplomático sueco que, en sus palabras parecía haber sido cometido *por un grupo de criminales terroristas*.

---

<sup>38</sup> R. 46 del 7 de abril de 1948.

<sup>39</sup> R. 57 del 18 de septiembre de 1948.

Pasaron los años en medio de desavenencias y hostilidades. El secuestro de aviones y los daños a las aeronaves parece despertar una perversa fascinación en los terroristas, sobre todo, en los años en que empezaron a mostrarse desenfadados y pretendían captar la atención de la opinión pública mundial. Como respuesta inicial, la Organización de la Aviación Civil Internacional aprobó en 1963 la *Convención sobre las Infracciones y ciertos otros Actos Cometidos a bordo de Aeronaves*, sin embargo, la violencia en este campo asumiría otras manifestaciones. El grupo terrorista Septiembre Negro secuestró y retuvo a tres aviones con sus pasajeros y tripulantes el 6 de septiembre de 1970 en suelo jordano. Toda una conmoción de efectos globales. Tres días después, el Consejo de Seguridad aprobó la R. 286<sup>40</sup> en la cual hizo pública su preocupación por el grave incidente y llamó a las partes interesadas a que se pusiera en libertad inmediatamente y sin excepción a todos los pasajeros y tripulantes. La frase *sin excepción* se refería seguramente a que no se afectara a nacionales de Estados que los agresores pudieran considerar como sus enemigos, o sea, de nacionalidad israelita o judíos. La ocasión propició que el Consejo recomendara a los Estados que adoptaran medidas para evitar la desviación de aviones por la fuerza, a mano armada u otro tipo de violencia en viajes aéreos civiles internacionales.

En un salto de épocas, el 31 de enero de 1992, el Consejo condenó la voladura del avión de la Compañía PAN AM en Escocia y el vuelo 772 de la *Union de Transports Aériens*. Los considerandos de la Resolución aluden a la pesadumbre de la comunidad mundial por la pérdida de vidas inocentes y enfatizó que un acto de tal envergadura representaba una amenaza para las relaciones internacionales y, en general, para la seguridad de los Estados. Las investigaciones realizadas sobre este incidente ofrecieron indicios del involucramiento de ciertas autoridades del gobierno libio, por ello, los resolutivos del instrumento exhortaron al gobierno de ese país a que cumpliera en forma terminante con las peticiones formuladas en la resolución a fin de clarificar la participación de sus nacionales en el secuestro y las acciones contra las aeronaves de referencia.

## 2. Toma de Rehenes

Una modalidad socorrida por el terrorismo ha sido la toma de rehenes. Vale recordar que en virtud de esta preocupación se aprobó en 1979 la *Convención Internacional contra la Toma de Rehenes* y, a su vez, el CS expresó su preocupación en la Resolución 579 de 1985 por tal afrenta criminal dirigida contra la libertad de personas inocentes que eran sometidas a un cautiverio arbitrario en condiciones angustiosas y cuyo desenlace solía terminar con la pérdida de vidas o daños severos físicos y psicológicos de las víctimas.

---

<sup>40</sup> 9 de septiembre de 1970.

### 3. *Atentado contra las Embajadas en África*

La aceleración de los tiempos históricos condujo al atentado simultáneo cometido en contra de las embajadas estadounidenses el 7 de agosto de 1998 en Nairobi, Kenia y en Dar-es Salam, Tanzania. En respuesta, la R. 1189 de 1998 del CS marcó un hito en el tratamiento del terrorismo que se potenciaba bajo la bandera del islamismo combatiente. El Consejo se apresuró a condenar el ataque y manifestó que la supresión de los actos terroristas era esencial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, invocó el deber de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas de abstenerse de organizar, instigar y apoyar los actos terroristas realizados en otros Estados y, de participar en tales acciones de cualquier manera o de permitir que sus territorios sirvieran para la preparación de estos infames actos; censuró los ataques terroristas e hizo patente su pesar a las familias de los afectados por los ataques *cobardes y criminales* e instó a todos los Estados y a las instituciones internacionales a que suministraran apoyo y asistencia en las investigaciones emprendidas para capturar a los responsables.

### 4. *Resolución 1267 (1999)*

Al año siguiente adoptó la R. 1267 del 15 de octubre de 1999 conforme al Capítulo VII como resultado de las investigaciones emprendidas sobre los atentados contra las Embajadas en los dos países africanos y que señalaron como responsables a Al Qaeda y a su líder Osama bin Laden, hospedados en el Afganistán de los Talibanes. Espectaculares los atentados por su sincronía y la finalidad de atacar a la potencia norteamericana, sin embargo, la mayor parte de las víctimas fueron nacionales de los dos Estados sede de las misiones diplomáticas.

El Consejo avanzó en exigir al llamado Emirato Islámico de Afganistán que dejara de brindar refugio a los *terroristas internacionales* e impedir que su territorio fuera utilizado para preparar actos de esta perversa índole contra otros Estados y sus poblaciones. Punto medular, digno de resaltarse, fue la exigencia formulada a los talibanes para que entregaran sin demora a Osama bin Laden a las autoridades competentes de algún país que pudiera someterlo a juicio y fijó, para tal fin el plazo perentorio de un mes a vencerse el 14 de noviembre inmediato. Ordenó, además, otras medidas coercitivas al amparo del art. 41 de la Carta, medida a resaltar lo suficiente pues ya el Consejo pasaba a imponer de manera obligatoria medidas de alto calado dada la ingente gravedad de los acontecimientos y por el peligro que le significaba a la cooperación mundial:

a) El congelamiento de los fondos y otros activos financieros o recursos económicos de personas y entidades, miembros de Al Qaeda y talibanes, así como otras

personas, grupos, empresas y entidades que pudieran estar asociadas con los anteriormente expuestos.

b) Impedir la entrada en su territorio o el tránsito de las personas señaladas solo con la excepción de sus demás nacionales o del desplazamiento que fuera necesario para realizar alguna diligencia judicial o, cuando el Comité creado por la Resolución apreciara justificada la excepción.

c) Impedir la venta o la transferencia de armas y materiales conexos de todo tipo, incluyéndose municiones, vehículos y pertrechos militares y paramilitares, así como las piezas de repuesto pertinentes y el asesoramiento técnico, la asistencia y el adiestramiento relacionados con las actividades militares en cuestión.

Asunto relevante en la Resolución fue la creación de un Comité del Consejo de Seguridad que hasta los días actuales se encuentra en operación y se identifica precisamente con el número 1267 de la Resolución en comentario.

Es de hacerse notar que la composición del Comité 1267 alcanzó un interés superlativo por encontrarse integrado por los quince miembros del Consejo de Seguridad y porque la adopción de sus decisiones procede por unanimidad lo que equivale en la práctica a la concesión del veto a cada uno de sus integrantes y no sólo en favor de los miembros permanentes como acaece en los trabajos del pleno. Dicho llanamente, si uno de los quince en el Comité se opone a una decisión, este se paraliza sin que pueda adoptarse alguna determinación y, entonces, procede la elevación del asunto al conocimiento del pleno del Consejo en donde los cinco grandes se encuentran amurallados tras el privilegio institucional del veto. Cosas curiosas de trascendencia institucional.

Importa visualizar que el Comité 1267 recibió la encomienda de elaborar una lista de presuntos responsables de participar en actos terroristas y, eventualmente, excluirlos de la lista que llevó el adjetivo de Consolidada. En el furor decisorio del Consejo, tras el largo periodo de bajo perfil que tuvo, es de destacarse que no contempló algún procedimiento defensivo a favor de las personas y entidades que fueran sancionadas con el congelamiento de sus recursos financieros y de sus propiedades, así como con la prohibición de realizar viajes internacionales. A la vez, el Comité fue facultado para designar a las aeronaves, los fondos y los recursos financieros objeto de las medidas sancionatorias impuestas.

Con todo, no se contemplaron garantías de audiencia ni defensa para las personas y entidades que se incluirían en la Lista Consolidada y el dispositivo terminaría por colisionar con la regulación internacional de los Derechos Humanos que contempla como derecho fundamental de la persona, el derecho a un juicio justo, principio capital que cubre a las personas que fueran propuestas para ser incluidas en la también llamada *lista negra*, lo que podría traducirse en la congelación de sus fondos financieros y de sus propiedades y la prohibición de realizar viajes internacionales,

como se señaló anteriormente. Estos inconvenientes alcanzarían proporciones mayúsculas tras los atentados del 11 de septiembre y fue necesario realizar adecuaciones normativas.

#### A) Aplicación de la Resolución 1267

Por añadidura, el mecanismo ideado puso en conflicto disposiciones torales de la Carta, señaladamente el art. 25 que obliga a los Estados a cumplir las decisiones del CS que en el régimen presente se extenderían a la imposición de obligaciones a sus ciudadanos en correlación con el art. 103 que corona la primacía de la Organización sobre las obligaciones contraídas por los Estados Miembros.

Surgió entonces una erupción de críticas e inconformidades suscitadas por este peculiar régimen que a fin de cuentas obligaron al CS a atemperar los señalamientos de la R. 1267 y de su criatura, el Comité, sin que se hubiera podido aliviar en forma plena la falta de garantías que, en su momento, padecieron los afectados. Se ventilaron distintas propuestas para subsanar las inconveniencias del régimen, una de ellas fue la creación de un órgano que opinara sobre la pertinencia de las decisiones del famoso Comité o bien que pudieran ser revisadas por la Corte Internacional de Justicia, igualmente la creación de una Ombudsperson según lo había avizorado Dinamarca y que estuviera facultada para atender las inconformidades de los individuos y de las entidades sancionadas<sup>41</sup> y que pudiera formular recomendaciones que subsanaran los términos...

#### B) El caso *Kadi*

Enorme significación tuvo el Caso Kadi. En efecto, una de las primeras personas señaladas para ser incluidas en la Lista Consolidada fue el Señor Yassim Abdullah Kadi a quien le fue aplicado el régimen novedoso el 17 de octubre del mismo año de 2001.

En la indefensión, el señor Kadi acudió al Tribunal de Primera Instancia de la Comunidad Europea contra el reglamento comunitario elaborado para la aplicación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad<sup>42</sup> en el campo que nos ocupa. El Tribunal concluyó que no le era dable a la Comunidad Europea incumplir las obligaciones emanantes de la Carta de la ONU y, antes, al contrario, debía acoplarse a sus propios términos y respetar las obligaciones que le correspondían con apego al Derecho Internacional. Con todo, analizó en el caso presentado a su conocimiento si el Comité 1267 había transgredido alguna *norma imperativa*, lo que hubiera obligado

---

<sup>41</sup> A. Tunder Huber y Rodiles, *op. cit.*, p. 122–123.

<sup>42</sup> E. López-Lacoiste, *op. cit.*, p. 818.

a extender la protección demandada por el quejoso<sup>43</sup>, cosa que en la opinión del Tribunal no se había dado por lo que rechazó emitir alguna decisión judicial en su favor.

Otro de los problemas señeros del mecanismo en cuestión fue la intemporalidad de las medidas aplicadas ya que el litigio del señor Kadi se extendió durante varios años, pues el 13 de noviembre de 2007 el afectado había acudido a la Gran Sala del Tribunal de Luxemburgo cuya decisión se divorció de lo resuelto por el Tribunal de Primera Instancia y sosteniendo que los principios constitucionales de la Comunidad Europea no podían ser ignorados, menos aún los referentes a los derechos fundamentales de las personas<sup>44</sup>. Enarboló el argumento de que la recepción del derecho internacional se determina por el ordenamiento que lo recibe y, consecuentemente, no competía al CS obligar a cumplir una solución impuesta para la aplicación de sus Resoluciones en el ámbito autónomo de la CEE. Convino en la urgencia en la que trabaja el CS para la toma de decisiones en materia de mantenimiento de la paz pero no aceptó que fuera una razón suficiente para que los jueces comunitarios le dieran la espalda al principio de la tutela judicial, efectiva en su ámbito. La cátedra que entraña la sentencia del Tribunal expone que no es admisible sacrificar un principio en aras de otro por lo que, en la lucha contra el terrorismo, es imprescindible armonizar los principios que gobiernan al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con la tutela efectiva de los derechos humanos<sup>45</sup>.

En el torbellino de cuestionamientos sobre el *modus operandi* del Comité 1267, el CS aprobó varias Resoluciones a fin de sobreponerse a las críticas, una de ellas la R. 1735 (2006) de 22 de diciembre de 2006, adoptada con arreglo al Capítulo VII de la Carta. Sostuvo los lineamientos del régimen de la R. 1267 y la labor del Comité, pero, en paralelo, aludió a principios irrevocables en lo que respecta a la inclusión de personas y entidades en la Lista Consolidada y subrayó la necesidad de que los Estados justificaran la propuesta de inclusión de una persona o una entidad con información pertinente, los documentos respectivos, la conexión entre la persona o entidad propuesta y cualquier otra persona o entidad que ya figurara en la Lista Consolidada. Para que procediera una exclusión, indicó que el Comité debería tomar en cuenta la posibilidad de que la inclusión hubiera podido deberse a un error de identificación o, muy importante, si la persona o entidad había dejado de reunir los requisitos para ser incluida en el momento de la propuesta, o más todavía, considerar la eventualidad del fallecimiento de la persona o la desaparición de la entidad o inclusive si el lazo que las unía con los terroristas había desaparecido al realizarse el trámite.

---

<sup>43</sup> *Idem*.

<sup>44</sup> *Idem*, p. 820

<sup>45</sup> *Idem*, p 823.

### C) Oficina de la Ombudsperson

Finalmente, las deliberaciones dentro y fuera de la ONU sobre los procedimientos de inclusión o exclusión cristalizaron en la R. 1904 (2009) del 17 de diciembre de 2009, aprobada por el CS al amparo del Capítulo VII. Y muy importante machacó en el argumento de que la elaboración de la Lista tenía un carácter preventivo en contra del terrorismo y no respondía a una índole punitiva.

En el irritante revuelo que causó la opción de la Lista Consolidada, el CS se vio forzado a dar un paso imaginativo: la creación de una Oficina de la Ombudsperson dentro del Comité 1267, acorde con la idea anticipada por Dinamarca. Su labor se concibió para apoyar al Comité tanto para la integración de presuntos responsables como para la eventual supresión de personas de la *Lista* en atención a argumentaciones fundadas. Nota distintiva de esta oficina fue su atribución de presentar al Comité un informe sobre las peticiones que pudieran presentar directamente los afectados. Conviene reiterar que la Oficina emite un informe sin valor obligatorio. Conclusión: el Consejo de Seguridad y el Comité, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales mantienen inalterado su poder esencial en la materia.

La propuesta de designación de la Ombudsperson se encomendó al Secretario General de las Naciones Unidas pero en consulta con el Comité 1267, perteneciente al CS y debe recaer en una persona de moral intachable, imparcial e íntegra, altamente calificada y con experiencia en cuestiones jurídicas lo mismo que en derechos humanos y en la lucha contra el terrorismo, con sapiencia, igualmente en la aplicación de sanciones a fin de garantizar el desempeño solvente de las funciones de este órgano singular, garantizando su independencia irrestricta a fin de impedirle que aceptara instrucciones por parte de cualquier gobierno. En principio, la designación de la Ombudsperson fue prevista para cumplir un término de 18 meses, pero fue necesario extender el periodo. Así, la primera encargada de la nueva y original Oficina fue la señora Kimberly Prost que cumplió un encargo de cinco años, del 14 de julio de 2010 al 14 de julio de 2015. La segunda Ombudsperson fue la señora Katherine Marchi-Uhel quien ocupó el cargo durante dos años, del 27 de julio de 2015 al 7 de agosto de 2017 (al momento de elaborar el presente texto la posición se encuentra vacante todavía<sup>46</sup>). Aunque subsistan algunas críticas, la Oficina ha cumplido una función digna de reconocimiento. Ha presentado 76 informes exhaustivos de casos individuales al Comité 1267 relacionados con Al Qaeda y las personas, grupos, empresas y entidades asociadas con el Estado Islámico en el Irak y el Levante. Durante el tiempo de su operación se han suprimido de la lista los nombres de 52 personas y 28 entidades, se han rechazado 16 solicitudes por no llenar los requisitos exigidos.

---

<sup>46</sup> *Oficina del Ombudsman de las Naciones Unidas*; Naciones Unidas; Recuperado de: <https://www.un.org/es/ombudsman/>.

Por otro lado, el Comité 1267 suprimió de la lista los nombres de tres personas antes de que concluyera el proceso en la Oficina de la Ombudsperson y una solicitud fue retirada después de que se presentara el correspondiente informe exhaustivo<sup>47</sup>.

### 5. Resolución 1373 (2001)

Los atentados de septiembre de 2001 fueron un parteaguas sacudidor en la historia de la lucha contra el terrorismo y, no se diga, en los trabajos del CS que entraría de lleno a encararlo y en donde el Comité 1267, con las salvedades indicadas asumió un rol fundamental.

Pasadas dos semanas de los atentados del 11 de septiembre, el día 28, el Consejo de Seguridad aprobó la R. 1373 (2001) con base en el Capítulo VII, un eslabón fundamental para responder al terrorismo que se ofrecía incontenible. En medio del pasmo, el Preámbulo invocó al derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva ante el pavoroso atentado que en la realidad le abrió una puerta a la acción unilateral de los Estados Unidos para que respondiera a los ataques en desdoro de la acción concertada que tiene encomendada el Consejo de Seguridad.

La Resolución puso el acento en las redes financieras que como se ha advertido habían ganado en sofisticación para patrocinar y movilizar recursos a favor del terrorismo. El dinero para los atentados de septiembre de 2001 provenía, en alguna proporción, del peculio de Osama bin Laden, invertido en la industria de la construcción, en actividades agrícolas y compañías de transporte, un tanto mermado ciertamente a raíz de que fuera expulsado de Sudan en 1995. Se especuló que antes del 11-S el saudita había realizado una venta importante de acciones puestas en compañías aéreas y de seguros. Otra fuente denunció la asociación del jefe terrorista con grupos criminales dedicados al tráfico de drogas, fundamentalmente las producidas en Afganistán, sede de su refugio activo en ese entonces. De otra parte, gozaba de las donaciones que le hacían millonarios musulmanes simpatizantes de su causa y de donativos provenientes de organizaciones privadas y caritativas<sup>48</sup>.

La R. 1373 tipificó como delictivas las conductas intencionales vinculadas al suministro y recaudación de fondos realizados en el interior de los Estados con miras a su aplicación en actividades terroristas. El calificativo *intencionales* supone que los donantes deben conocer los fines a los que serían destinados los fondos. Desglosó los eslabones de la cadena terrorista según los grados y fases de participación de los involucrados: la planeación, el apoyo, el encubrimiento, las complicidades, el tráfico de explosivos y de armas, los choferes, además quienes brindan hospedaje

---

<sup>47</sup> Consejo de Seguridad, *Informe de la Oficina de la Ombudsperson presentado de conformidad con la resolución 2368 (2017)*, Naciones Unidas 2017, p. 2.

<sup>48</sup> W. F. Wechshler; *Estrangulando a la Hidra, persiguiendo las finanzas de Al Qaeda*, en J. Hoge y R. Gideon, *¿Por qué Sucedió?, El Terrorismo y la Nueva Guerra*; Paidós; España 2001, pp.149 ss.

y ocultamiento, los que suministran información, toda una maraña complejidad de actores que obliga a las legislaciones internas a prever una graduación de las sanciones susceptibles de ser impuestas a los responsables<sup>49</sup>.

Conminó a los Estados a que congelaran los fondos y los recursos financieros y económicos de las personas que intentaran cometer o cometieran actos de terrorismo, así mismo, los recursos pertenecientes a las personas o entidades que actuaran en nombre de los terroristas o bajo sus órdenes. Estableció que debería reprimirse el reclutamiento de personas para integrar los grupos terroristas, una modalidad de extrema gravedad como lo probaron los diseños propagandísticos del Estado Islámico y sus métodos de reclutamiento.

En consonancia con instrumentos previos de la Asamblea General, la Resolución llamó a los Estados a que denegaran las solicitudes de refugio a quienes financiaran, planificaran o prestaran apoyo a los terroristas. Dada la experiencia resultante del comportamiento de Afganistán y de los dobleces políticos de otros Estados, como Pakistán en su momento, prescribió que deberían impedir que sus territorios fueran utilizados para financiar, planificar, facilitar o cometer actos terroristas en contra de otros Estados.

En el camino andado, apeló a que se aplicara la máxima cooperación en las investigaciones y procedimientos penales con especial referencia a la aportación de las pruebas que obraran en manos de los Estados a fin de facilitar el enjuiciamiento y la emisión de las sentencias consecuentes, preocupación plasmada en las Convenciones y Convenios sobre terrorismo.

Otra cuestión aireada con antelación fue impedir la circulación de terroristas en los territorios de los Estados mediante controles eficaces en las fronteras y la emisión de documentos de identidad y de viaje, evitar su falsificación, cuestión amenazante por la corrupción factible en las esferas gubernamentales de algunos países y por el pingüe negocio que le significa al crimen organizado de carácter transnacional.

En consecuencia, la 1373 se ocupó de la conexión entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilegal de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales de alarmante letalidad. Apeló a la coordinación de iniciativas en las escalas nacionales, subregionales, regionales e internacional para enfrentar los desafíos del terrorismo y exhortó a los Estados a adherirse *tan pronto como fuera posible* a los convenios y protocolos internacionales relativos al terrorismo,

---

<sup>49</sup> Oficina contra la Droga y el Delito; *Prevención de los Actos Terroristas. Estrategia de Justicia Penal que Incorpora las Normas del Estado de Derecho en la Aplicación de los Instrumentos de las Naciones Unidas Relativos a la Lucha Contra el Terrorismo*; Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos 2006, p. 11.

en especial al *Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo*.

Creó un Comité dentro del Consejo de Seguridad para revisar y estimular el cumplimiento del régimen que lanzaba el Consejo y lograr en los mejores términos la cooperación debida. El Comité fue identificado con el número de la R. 1373 y enlazó su función con el Comité 1267, ya citado, y tres años después con el Comité 1450 del propio Consejo, creado en 2004 para atender la amenaza de las armas de destrucción masiva susceptibles de ser usadas por los terroristas.

Interesa aclarar que la R. 1373 influyó en la evolución funcional del Consejo de Seguridad, en un sentido semejante a la R. 1267, pues adoptó criterios generales de raigambre legislativa que incluyeron la orden a los Estados para suscribir los tratados sobre la materia y de expedir legislaciones internas, pronunciamientos, sin duda, equivalentes al desarrollo de una función de naturaleza legislativa<sup>50</sup> que adoptó el Consejo ante el reto de *Al Qaeda*.

## 6. Armas de Destrucción Masiva

La R. 1540 del 28 abril de 2004, aprobada con arreglo al Capítulo VII, abordó la posibilidad de la proliferación entre particulares de armas nucleares, químicas y biológicas que podrían traducirse en una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Una amenaza tremenda en el escenario de las relaciones internacionales. Por añadidura, la Resolución consideró como sistemas vectores a los misiles, cohetes y otros sistemas no tripulados capaces de transportar armas nucleares, químicas o biológicas, susceptibles de ser utilizadas con fines agresivos.

Con este pronunciamiento el Consejo buscó responder al peligro de que pudieran caer en manos terroristas armas de destrucción en masa. Verdad es que respecto a estas armas prevalece la opinión de que un grupo terrorista no tiene los medios, al menos todavía, para fabricar una bomba de este calado, sin embargo, no se descarta la utilización de material radioactivo para añadirlo en armas convencionales con un efecto letal en áreas civiles densamente pobladas<sup>51</sup>. El señor Yukira Amano, entonces Director General del Organismo Internacional de la Energía Atómica, ofreció un dato estremecedor, aproximadamente cada dos días, el organismo recibía información sobre tráfico ilícito de materiales nucleares y radiactivos<sup>52</sup>. Así las cosas, el peligro no es una exageración intelectual.

La Resolución en comento postula que los Estados deben abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que pretendan desarrollar,

<sup>50</sup> R. Méndez-Silva Ricardo, *op. cit.*, p. 121 ss.

<sup>51</sup> E. Ochoa; *La Amenaza del Terrorismo y las Armas de Destrucción en Masa; La participación de México en el Comité 1540*, en R. Dondisch, pp 149 ss.

<sup>52</sup> *Ibid.*

adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir, o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores. Como se ve, es un amplio espectro de posibilidades que pueden darle vigencia al peligro de las armas de destrucción en masa que pudieran encontrarse en posesión de civiles, delincuentes y, obviamente, de terroristas.

La Resolución insistió en la posibilidad de que personas o entidades de carácter privado pretendieran adquirirlas y, por lo tanto, conminó a los Estados a que prohibieran a todos los agentes no estatales *la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines terroristas, igual que las tentativas de realizar cualquiera de esas actividades, participar en calidad de cómplices, prestarles asistencia o financiarlas.*

A la par, la Resolución creó un Comité con el número de identificación de la misma, precisamente el 1540, para enlazarse con los Comités antes citados, 1267 (1999) y 1373 (2001). Al igual que la R. 1373, la presente Resolución ha sido considerada como otro instrumento de carácter legislativo alumbrado por el Consejo de Seguridad.

### *7. Los Combatientes Terroristas Extranjeros*

Ya prevalecía la alarma en la comunidad internacional sobre la propaganda y las gestiones de las redes terroristas tendentes a ensanchar sus filas por medio del reclutamiento de combatientes y potenciar de esta manera la magnitud de sus ataques. Precisamente, la R. 1373 había puesto el dedo en la llaga y, de su parte, la Asamblea General a través de la R. 68/276 de 2014 había mencionado el problema del reclutamiento en momentos en los que el Estado Islámico engrosaba sus filas y se asentaba amenazante en el Irak. Según estimaciones, la migración terrorista llegó a sumar en el Irak y Siria entre 30 000 y 42 000 individuos<sup>53</sup>.

Dos fueron las caras del problema, el viaje de ida y posteriormente el viaje de vuelta, o sea, en una dirección primero para sumarse a las campañas terroristas, bien por convicción o merced a la contratación y, en otro sentido el retorno al país de origen o bien el desplazamiento hacia un tercero, realidad que se manifestó de manera aguda a partir de la declinación y derrota del Estado Islámico hacia fines de 2017 en Siria, situación que dio pie a problemas novedosos como el rechazo de las poblaciones locales ante su retorno, a las políticas de algunos Estados para impedir el retorno y, en caso, la adaptación de las colectividades de origen y las políticas de seguridad nacional de los Estados receptores.

---

<sup>53</sup> *Combatientes terroristas extranjeros representan desafío de largo plazo: ONU*; Xihua Español, 2018, Recuperado de: [http://spanish.xinhuanet.com/2018-04/12/c\\_137104479.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2018-04/12/c_137104479.htm).

El problema ha entrañado una notable envergadura, al extremo de que el CS debió tomar cartas en el asunto. Así, con base en el Capítulo VII de la Carta, aprobó la R. 2178 del 24 de septiembre de 2014 en una sesión solemne de alto nivel, presidida por el entonces Presidente de Estados Unidos, Barak Obama. El instrumento calificó como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales la actuación de los Combatientes Terroristas Extranjeros (CTE) y calificó de extrema gravedad la amenaza que planteaban por su eventual participación en los distintos eslabones que dan lugar a los atentados: la planificación, la preparación de los actos, el adiestramiento que imparten o reciben para magnificar sus efectos destructivos.

En la singular ocasión, el CS alertó sobre la existencia de redes internacionales que operan entre los Estados de origen, tránsito y destino que favorecen su desplazamiento así como la movilización de recursos destinados a la consecución de sus fines criminales, cadena en auge cuando el Estado Islámico de Irak y el Levante (EIII) estuvo en el cenit de sus avances entre 2014 y 2017 e, igualmente, por el accionar de otros grupos como el *Frente Terrorista Al Nursa* así como las formaciones sobrevivientes de *Al Qaeda* y de grupúsculos afiliados o imitadores en algunas regiones, particularmente en África.

La Resolución remarcó la necesidad de frenar el reclutamiento de los CTE, impedir sus viajes y cortar los apoyos financieros que los sostienen. En positivo, llamó a promover la tolerancia política y religiosa, estimular el desarrollo económico, la cohesión social, la inclusión de todos los sectores y personas de una comunidad en condiciones de igualdad y con apego a la justicia. Insistió en el deber y el fortalecimiento de los controles aplicados a terroristas o presuntos terroristas en lo tocante a viajes, y a otras conductas delictivas como la falsificación, alteración y uso fraudulento de documentos de identidad.

El problema de los CTE se siguió laborando y Naciones Unidas abogó por que se continuara la investigación de personas sospechosas de afiliarse como combatientes extranjeros pero dejando a salvo a otras personas que pudieran ser sus familiares y que no estuvieran realmente vinculadas con los objetivos delincuenciales<sup>54</sup>. De otra parte, salvaguardó el derecho de los detenidos a acceder a los consulados de sus respectivos países<sup>55</sup>, una disposición que se encuentra salvaguardada en los tratados que sobre la materia se han celebrado.

#### IV. Conclusiones

La Asamblea General de las Naciones Unidas, el órgano universal que centraliza la cooperación entre los Estados ha ampliado sus funciones para combatir al

---

<sup>54</sup> R. 2309 del 22 de septiembre de 2016.

<sup>55</sup> R. 2396 del 21 de diciembre de 2017.

terrorismo, dentro de sus atribuciones declarativas, y el Consejo de Seguridad, órgano que detenta la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales, ha desarrollado una amplia labor antes este flagelo que afecta a los países y a sus pueblos y que termina afectando seriamente a la paz y seguridad internacionales.

La Asamblea General ha dado a luz un número significativo de Resoluciones que fueron definiendo los criterios sustantivos para enfrentar al terrorismo, por principio concluyó que no puede aceptarse y menos justificarse, cualesquiera que fueran las razones que se invocaran, políticas, económicas, sociales o religiosos para intentar justificar el abominable crimen. Sus pronunciamientos tienen valor por ser resultantes de las deliberaciones del conjunto de Miembros de la Organización que fueron amasando una inteligencia colectiva sobre el desafío del terrorismo. Más allá de su quehacer declarativo ha promovido en unión de Organizaciones Especializadas del sistema de Naciones Unidas la elaboración de Convenios, Convenciones y Protocolos sobre los peligros más agudos que ofrece el terrorismo, en distintos ámbitos de la cooperación internacional y de la vida de los Estados, en el transporte aéreo, el marítimo, en lo relativo a los secuestros, el estallamiento de bombas, el peligro del contrabando de material nuclear y otros materiales susceptibles de causar daños incommensurables.

Durante los años de la Guerra Fría, el Consejo de Seguridad guardó una postura más bien expectante respecto al crimen del terrorismo, aunque tuvo algunos posicionamientos aislados. El fin de la confrontación bipolar favoreció la actividad del órgano ejecutivo, el cual conforme aumentaba la intensidad del terrorismo lo calificó en forma indubitable como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y adoptó Resoluciones con apego al Capítulo VII de la Carta. El problema conllevó una evolución de sus propias funciones: la determinación de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales por la comisión de actos terroristas, la imposición de medidas en contra de personas y entidades privadas acusadas de participar en tales actividades y la ampliación de las temáticas objeto de su quehacer en este campo como ha sucedido con el peligro del uso de armas de destrucción masiva.

Sobresale en el Consejo de Seguridad la creación en el Comité 1269 del cual se ha dado cuenta y de una Ombudsperson encargada de elaborar informes sobre la inclusión o, en su caso, la exclusión de personas o entidades acusadas de pertenecer a grupos o realizar actividades terroristas en la llamada Lista Consolidada lo que acarrearía la congelación de fondos financieros o propiedades, así como la prohibición de realizar viajes fuera de sus países de origen o residencia.

Es de destacarse que, a falta de un tratado general, son 19 los instrumentos pactados hasta el momento y constituyen el aparato regulador, directamente aplicable al terrorismo con carácter obligatorio para las partes y que en algunos rubros han

sido perfeccionados a la luz de Protocolos que han actualizado su régimen. De la revisión de los Estados ratificantes de los instrumentos en cuestión, se aprecia un alto grado de participantes en sus regímenes.

### Anexo

Los 19 Convenios y Convenciones en vigor son:

- Convenio Sobre las Infracciones y ciertos Actos cometidos a Bordo de las Aeronaves de 1963.
- Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves de 1970.
- Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, 1971.
- Convención sobre la Prevención y Castigo del Delito contra Personas Internacionalmente Protegidas inclusive Agentes Diplomáticos, 1973.
- Convención Internacional sobre la Toma de Rehenes, 1979. Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, 1980.
- Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicios a la Aviación Civil Internacional, complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, 1988.
- Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, 1988.
- Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas fijas emplazadas en la Plataforma Continental, 1998.
- Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección, 1991.
- Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, 1997.
- Convención Internacional para la Represión del Financiamiento del Terrorismo, 1999.
- Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear, 2005.
- Protocolo del Convenio para la Represión de los Actos Ilícitos contra la seguridad de la Navegación Marítima, 2005.
- Enmiendas a la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, 2005.
- Protocolo de 2005 relativo al Protocolo de 1988 para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental.
- Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Relacionados con la Aviación Civil Internacional, 2010.
- Protocolo Complementario del Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, 2010. Protocolo que modifica el Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves, 2014.