



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2004/40  
25 de junio de 2004

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
Subcomisión de Promoción y Protección  
de los Derechos Humanos  
56º período de sesiones  
Tema 6 c) del programa provisional

**CUESTIONES CONCRETAS DE DERECHOS HUMANOS: NUEVAS  
PRIORIDADES, EN PARTICULAR EL TERRORISMO  
Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO**

**Terrorismo y derechos humanos**

**Informe final de la Relatora Especial, Sra. Kalliopi K. Koufa\***

---

\* El presente documento se presenta con demora a la espera de que se apruebe la autorización de rebasar el límite de páginas impuesto por la Asamblea General.

## Resumen

Este informe final se presenta de conformidad con la resolución 2003/6 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Se apoya en los fundamentos conceptuales y en toda la información que figuran en los sucesivos informes y otros documentos redactados en los últimos años por la Relatora Especial. Debe, pues, examinarse teniendo presente la labor anterior.

Para empezar, en el informe se deja constancia de que todavía hay cuestiones sin tratar o que aún no se han explorado plenamente a efectos del estudio encomendado por la Subcomisión. Destacan entre esas cuestiones la rendición de cuentas por actos de terrorismo y la necesidad de distinguir entre lo que es terrorismo y lo que es otra cosa, por ejemplo las operaciones militares y otros aspectos de los conflictos armados o la lucha contra la dominación colonial, la ocupación extranjera y los regímenes racistas en el ejercicio del derecho a la libre determinación. En el presente informe la Relatora Especial reagrupa estas cuestiones pendientes a fin de estudiar y desarrollar todas las que sea posible. Con respecto a la rendición de cuentas, en el informe se abordan específicamente las cuestiones del terrorismo de Estado, el terrorismo patrocinado por el Estado y el debate en curso sobre la aplicabilidad de las normas de derechos humanos a los actores no estatales.

El informe concluye con una serie de conclusiones y recomendaciones. En ellas, la Relatora Especial destaca una vez más la complejidad de la cuestión del terrorismo y los derechos humanos y la necesidad de acudir a materias distintas del derecho internacional para entender más plenamente el terrorismo y de arbitrar respuestas al fenómeno y ver la manera de reducir los actos o las amenazas de terrorismo. Observa que dos de las cuestiones más importantes y fundamentales en esta categoría son: i) el examen de las múltiples causas últimas del terrorismo; y ii) examinar las estrategias para reducir o prevenir el terrorismo en todas sus manifestaciones. La Relatora Especial recomienda que se emprenda el estudio de estas cuestiones bien en la misma Subcomisión, bien por algún otro órgano o funcionario de las Naciones Unidas. La Relatora Especial aborda en sus conclusiones también otras cuestiones, entre ellas la extradición, la impunidad, la cuestión del examen periódico de las medidas nacionales contra el terrorismo y su conformidad con las normas de los derechos humanos y del derecho humanitario, las directrices internacionales en materia de medidas antiterroristas y la labor de la Asamblea General y del Comité contra el Terrorismo.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 11	4
I. CUESTIONES QUE NECESITAN MÁS ESTUDIO Y ACLARACIÓN.....	12 - 39	7
A. El obsesionante problema de la definición: aclarar lo que es y lo que no es terrorismo .....	12 - 14	7
B. Los aspectos relacionados con los derechos humanos y el derecho humanitario con respecto a la definición del terrorismo .....	15 - 39	8
II. CUESTIONES QUE NO HAN SIDO DESARROLLADAS: LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS ACTORES.....	40 - 64	28
A. Actores estatales .....	41 - 53	29
B. Actores no estatales .....	54 - 64	37
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	65 - 78	42

## INTRODUCCIÓN

### Antecedentes

1. Hasta la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas celebrada en Viena en 1993 no se prestó mucha atención a los derechos humanos en el contexto del terrorismo. Ese mismo año la Asamblea General empezó a aprobar resoluciones sobre "derechos humanos y terrorismo" al tiempo que seguía aprobando sus otras resoluciones anuales sobre "medidas para eliminar el terrorismo internacional". En 1994, la Comisión de Derechos Humanos empezó también a aprobar resoluciones sobre "derechos humanos y terrorismo" y pidió a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos que emprendiera un estudio sobre la cuestión del terrorismo y los derechos humanos en el contexto de sus procedimientos. Ese año, atendiendo a la petición de la Comisión, la Subcomisión, en su resolución 1994/18, pidió a uno de sus miembros que elaborara un documento de trabajo sobre ese tema. Al no haberse presentado todavía dicho documento en 1996, la Subcomisión, en su resolución 1996/20, encomendó a la autora del presente informe que lo preparase. En 1997, tras la presentación de su documento de trabajo (E/CN.4/Sub.2/1997/28), la Subcomisión nombró a la autora para que, en calidad de Relatora Especial, llevara a cabo un estudio completo sobre el terrorismo y los derechos humanos. En el ejercicio de este mandato la Relatora Especial ha presentado un informe preliminar (E/CN.4/Sub.2/1999/27), un informe sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/2001/31), un segundo informe sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/2002/35), un informe adicional sobre la marcha de los trabajos con dos adiciones (E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1 y Add.1 y 2) y, ahora, este informe final.

2. En los mencionados informes anteriores se hacía un análisis detallado de la relación inextricable entre el terrorismo y los derechos humanos y de sus repercusiones internacionales más generales, se investigaba la índole compleja de las dimensiones de derechos humanos del terrorismo, y se identificaban las cuestiones primordiales objeto de controversia y preocupación a nivel internacional que entraban en el ámbito del estudio de los distintos aspectos del terrorismo y de sus efectos en los derechos humanos. Este compromiso de la Subcomisión de estudiar el terrorismo y los derechos humanos sirvió para dejar sentado y reforzar el interés en este tema incluso antes de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y proporcionó una base sólida a los esfuerzos posteriores a esa fecha dentro y fuera de las Naciones Unidas para abordar la cuestión de la protección de los derechos humanos y al mismo tiempo combatir el terrorismo.

3. En la actualidad la creciente atención que se presta al terrorismo y a los efectos de las medidas antiterroristas en el disfrute de los derechos humanos está impulsada, naturalmente, por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y sus secuelas, a saber, la guerra mundial contra el terrorismo a que dieron lugar, las importantes consecuencias imprevistas para los derechos humanos y el riesgo de perjudicar la causa de la justicia y del imperio de la ley debido a la aprobación o aplicación de leyes y políticas antiterroristas, junto con la incapacidad de resolver algunas "cuestiones candentes" que siguen alimentando el debate sobre "terroristas" frente a "luchadores por la libertad" y viceversa.

4. La oportuna percepción que tuvo la Relatora Especial de las nuevas tendencias y acontecimientos en el volátil entorno internacional que resultó de los acontecimientos catalíticos del 11 de septiembre de 2001 y la intensificación de la lucha contra el terrorismo le llevaron a

incluir en su estudio básicamente conceptual del terrorismo y los derechos humanos un enfoque más selectivo centrado en esos derechos. En consecuencia, y a fin de asistir asimismo a la Subcomisión en sus debates y comentarios, complementó su labor examinando las actividades e iniciativas antiterroristas internacionales pertinentes emprendidas desde el 11 de septiembre de 2001, así como la reacción de los diversos órganos y mecanismos de derechos humanos a nivel mundial y regional, y actualizó anualmente ese examen. En su informe de 2003, aludiendo a la cantidad y diversidad de leyes y medidas antiterroristas regionales e internacionales que sería preciso examinar y debatir para comprobar su conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, la Relatora Especial opinó que la Subcomisión tenía ahora ante sí una doble tarea: en primer lugar, la conclusión del estudio sobre el terrorismo y los derechos humanos, fundamentalmente conceptual en su concepción y enfoque y, después, el examen y análisis de las medidas antiterroristas nacionales regionales e internacionales, a fin de indicar los aspectos preocupantes y la compatibilidad o no de esas medidas con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos.

5. La Subcomisión, en su resolución 2003/6 titulada "Terrorismo y derechos humanos", pidió a la Relatora Especial que terminara su estudio sobre los aspectos conceptuales del terrorismo y los derechos humanos y que le presentara su informe final en el 56º período de sesiones. Luego, en su resolución 2003/15 titulada "Efectos de las medidas de lucha contra el terrorismo sobre el disfrute de los derechos humanos", decidió cambiar el título del subtema 6 c) de su programa por el de "Nuevas prioridades, en particular el terrorismo y la lucha contra el terrorismo", para analizar la compatibilidad de las medidas de lucha contra el terrorismo nacionales, regionales e internacionales, con las normas internacionales de derechos humanos, prestando atención en particular en sus repercusiones en los grupos más vulnerables, con miras a elaborar directrices detalladas. En esa misma resolución la Subcomisión decidió nombrar a esta Relatora Especial coordinadora de esa iniciativa con el mandato de recoger la documentación necesaria para contribuir a la eficacia de la labor de la Subcomisión.

6. Este informe final se presenta de conformidad con la resolución 2003/6 de la Subcomisión a efectos de concluir el actual estudio conceptual del terrorismo y los derechos humanos. Se funda en las bases conceptuales y en la información que figuran en los sucesivos informes y en otros documentos que la Relatora Especial ha preparado para la Subcomisión sobre esta materia. Por consiguiente, debe examinarse teniendo presente toda la labor anterior. La Relatora Especial quisiera señalar no sólo que sus informes sucesivos y otros documentos que ha preparado para la Subcomisión deben estudiarse como un todo, sino también que no ha modificado su opinión sobre cualquiera de las cuestiones conceptuales que ha tratado o sobre la información que figura en estos documentos e informes.

### **Alcance y estructura del presente informe**

7. El informe tiene por objeto específico completar el análisis de aquellas cuestiones que la Relatora Especial ya determinó que merecían un examen más detenido y también abordar determinadas cuestiones fundamentales que han quedado sin zanjarse. Debido a los límites que se han puesto recientemente a la extensión de los informes de la Subcomisión, la Relatora Especial, desafortunadamente, no puede facilitar aquí una recapitulación o un resumen breve de las partes analíticas de los estudios que figuran en los documentos presentados a la Subcomisión para su examen en años anteriores, tal y como suele hacerse en los informes finales de la Subcomisión.

Para entender mejor el estudio completo, se propone incluir esa recapitulación o resumen de su labor anterior en una adición al final del informe, una vez terminado y presentado el informe principal.

8. La mayoría de las cuestiones que expone la Relatora Especial en su documento de trabajo y en los sucesivos informes que ha presentado a la Subcomisión han sido ya debatidas y estudiadas suficientemente, examinadas casi en su totalidad, además de haber deliberado también sobre ellas sus colegas de la Subcomisión en el transcurso del presente estudio. Entre esas cuestiones están por ejemplo, las básicas en cuanto a la índole y contenido de la relación entre los derechos humanos y el terrorismo; los efectos directos e indirectos del terrorismo en el disfrute de los derechos humanos, incluido el análisis de las áreas principales en las que el terrorismo pone en peligro los valores políticos y sociales más vinculados al disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el alcance de la aplicación de las normas de derechos humanos, en particular la vacilación de muchos Estados en considerar a los actores no estatales obligados jurídicamente por las normas de derechos humanos, que tradicionalmente sólo han obligado a los Estados; algunos aspectos de la definición de terrorista y actos de terrorismo; la naturaleza del terrorismo contemporáneo, incluida la cuestión de si la amenaza de que los grupos terroristas tengan, desarrollen o empleen armas de destrucción en masa es real o exagerada, y la cuestión de las tecnologías de la información; y los efectos de las medidas de lucha contra el terrorismo en los derechos humanos y en el derecho humanitario en general, y especialmente en la esfera de la justicia penal.

9. Sigue habiendo, no obstante, cuestiones que aún no se han tratado o que, aunque las haya abordado con cierto detenimiento la Relatora Especial, todavía no se han agotado en lo que se refiere a este estudio. Entre ellas destacan, por ejemplo, cuestiones tales como la rendición de cuentas por actos de terrorismo y la necesidad de distinguir entre lo que es terrorismo y lo que es otra cosa, por ejemplo las operaciones militares y otros aspectos de los conflictos armados, o la lucha contra la dominación colonial, la ocupación extranjera y los regímenes racistas en el ejercicio del derecho a la libre determinación. En el presente informe la Relatora Especial, sin olvidar las restricciones existentes, ha agrupado estas cuestiones pendientes a fin de estudiar y desarrollar tantas como sea posible.

10. La Relatora Especial no se ocupa más a fondo aquí de otras cuestiones incluidas en su mandato que se abordaron en sus informes anteriores y en los debates de la Subcomisión y que, aunque tienen enorme importancia, exigen recurrir extensamente a materias distintas del derecho internacional. En este contexto, piensa en particular en la importante cuestión de las causas últimas del terrorismo, que no sólo es un componente necesario para entender plenamente el terrorismo, sino también para arbitrar medidas y políticas antiterroristas eficaces. En el largo curso del trabajo que ha dedicado a elaborar este estudio, se le ha hecho patente a la Relatora Especial que abordar el problema de las violaciones de los derechos humanos en relación con las causas últimas del terrorismo en su actual trabajo con la atención que merece sobrepasaría casi todos los demás aspectos del estudio. Por consiguiente, opina que debiera abordarse el tema en un estudio aparte.

11. Así pues, el presente informe final se compone de una introducción y tres capítulos, a saber: en la introducción se habla de los antecedentes del estudio y del alcance del presente informe final; en el capítulo I se abordan y analizan más en detalle cuestiones que hasta ahora no se habían debatido tan a fondo como hubiera querido la Relatora Especial y que van de los

límites impuestos a la extensión de los informes a su propia intención de que se mantengan en estudio o se aborden en una fase posterior; el capítulo II trata de la cuestión de la rendición de cuentas, que no ha sido desarrollada del todo en sus anteriores informes por los motivos ya mencionados; y el capítulo III contiene las observaciones finales y las recomendaciones.

## **I. CUESTIONES QUE NECESITAN MÁS ESTUDIO Y ACLARACIÓN**

### **A. El obsesionante problema de la definición: aclarar lo que es y lo que no es terrorismo**

12. A lo largo de su mandato la Relatora Especial no ha dejado de reflexionar sobre la definición del problema y de estudiar detenidamente los debates que ha habido en la Subcomisión sobre si debe proponer o no una definición. En esos debates, entre otras cosas, se planteó la cuestión de si la definición del terrorismo debía referirse sólo a los actos cometidos por los actores no estatales o si debería incorporar también el concepto del terrorismo de Estado o del terrorismo patrocinado por el Estado<sup>1</sup>. Aunque siempre ha acogido bien el punto de vista de que la definición del terrorismo es una tarea llena de dificultades y demasiado ambiciosa<sup>2</sup>, y de que para este estudio no era realmente necesario contar con una definición precisa o aceptable en general<sup>3</sup>, a lo largo de su trabajo la Relatora Especial ha sido siempre de la opinión de que estudiar los elementos fundamentales y las manifestaciones del terrorismo y tratar de delimitar con cierta precisión lo que es este fenómeno desde el punto de vista de los derechos humanos y del derecho humanitario resultaría provechoso a los fines de este estudio, en particular en lo que se refiere a la posible relación entre el fenómeno criminal del terrorismo y la rendición de cuentas<sup>4</sup>. Así pues, procedió a trabajar sobre los elementos definitorios del terrorismo explorando la controvertida cuestión de los autores efectivos o en potencia de actos de terrorismo.

13. A este respecto, la Relatora Especial abordó de manera analítica la doble distinción conceptual entre el terrorismo de Estado y el no estatal (o terrorismo subestatal o individual) -que es un componente generalmente aceptable del terrorismo, tanto en el mundo académico como en el habla ordinaria, incluso en las Naciones Unidas- y examinó las distintas formas y manifestaciones de esas dos vertientes básicas (estatal y no estatal) del terrorismo. Al determinar quiénes son los actores o los instigadores en potencia del terrorismo, la Relatora Especial hubo

---

<sup>1</sup> Véanse por ejemplo los párrafos 28 y 29 del primer informe de la Relatora sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/2001/31).

<sup>2</sup> Véanse los documentos E/CN.4/Sub.2/1997/28, párrs. 11 y 17; E/CN.4/Sub.2/1999/27, párrs. 42 y 43; E/CN.4/Sub.2/2001/31, párr. 25 y E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1, párrs. 22 y 23, en los que la Relatora Especial destacó las dificultades con que se tropieza para alcanzar el consenso y lo mucho que hay en juego políticamente a la hora de formular definiciones.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> Véanse los documentos E/CN.4/Sub.2/1999/27, párrs. 42 y 43, y E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1, párr. 23.

de distinguir también entre conflicto armado o guerra y terrorismo y entre combatientes legales y terroristas. Asimismo, a fin de dar cabida a la cuestión de los denominados "luchadores por la libertad" y a la insistencia sistemática de algunos Estados Miembros en que se distinguiera claramente entre terrorismo y lucha por la libre determinación, la Relatora Especial inició un análisis preliminar del derecho internacional humanitario pertinente, sentando así las necesarias bases conceptuales y normativas para suavizar algunas de las controversias en el plano de la definición en relación con los conflictos armados e incluso eliminarlas del debate sobre el terrorismo<sup>5</sup>. Habiendo sentado así las bases para un debate más definitivo sobre estas preocupaciones relacionadas con el problema de la definición desde el ángulo de los derechos humanos y el derecho humanitario, prosiguió su análisis para intentar definir el terrorismo y los actos terroristas del punto de vista jurídico y sobre todo desde la perspectiva de los derechos humanos<sup>6</sup>.

14. En la sección siguiente la Relatora Especial hará algunas observaciones más para completar el análisis de los aspectos relacionados con los derechos humanos y el derecho humanitario con respecto a la definición de terrorismo. Aun cuando no se hace ninguna ilusión de que con este análisis logre resolver cuestiones que se han convertido en materia política más que jurídica y que, en consecuencia, siguen ocupando el centro de las controversias políticas que impiden ponerse de acuerdo sobre una definición<sup>7</sup>, confía al menos en que contribuirá a un mejor entendimiento del problema y a lograr avances positivos.

## **B. Los aspectos relacionados con los derechos humanos y el derecho humanitario con respecto a la definición del terrorismo**

### **1. El Terrorismo y los conflictos armados desde un ángulo general**

15. El terrorismo toca diversas cuestiones que son del ámbito del derecho internacional humanitario, también denominado derecho de los conflictos armados<sup>8</sup>. Como es bien sabido, el

---

<sup>5</sup> E/CN.4/Sub.2/2001/31, párrs. 71 a 81.

<sup>6</sup> E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1, párrs. 49 y ss.

<sup>7</sup> A este respecto, la Relatora Especial agradece las observaciones de los miembros de la Subcomisión en las que se reconocen las graves consideraciones de índole jurídica y política inherentes a la elaboración del estudio. Véanse, por ejemplo, la denominación de "cáliz envenenado" que dio la Sra. Hampson del mandato (E/CN.4/Sub.2/2001/SR.22) y la descripción del Sr. Guissé al decir que éste es "el estudio más difícil que se haya emprendido nunca" (E/CN.4/Sub.2/2001/SR.21, párr. 54).

<sup>8</sup> O "*jus in bello*", o "derecho de la guerra", o simplemente "derecho humanitario". Estos términos son intercambiables en el derecho internacional contemporáneo y reflejan meramente los cambios y la evolución intervenidos desde épocas anteriores. En el mismo sentido, véase G. Rona, "Interesting Times for International Humanitarian Law: Challenges from the 'War on Terror'", *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 27, N° 2 (verano/otoño 2003), pág. 70, nota 1. Véase también la explicación sobre las ventajas o desventajas de utilizar como sinónimos estos distintos términos en A. Roberts y R. Guelff (compiladores), *Documents on the Laws of War*, 3ª edición, Oxford University Press, 2000, págs. 1 y 2.



derecho internacional humanitario es el cuerpo de normas internacionales que rigen la forma en que ha de actuarse en los conflictos armados y la ocupación militar<sup>9</sup>, ya sean sus comienzos

---

<sup>9</sup> Las fuentes fundamentales del derecho internacional son los acuerdos internacionales y el derecho internacional consuetudinario. En la actualidad hay más de 30 instrumentos internacionales de derecho humanitario, los más importantes de los cuales son los siguientes:

- Las Convenciones aprobadas por la Conferencia Internacional de Paz de La Haya de 1899 y 1907;
- El Protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos (Ginebra, 17 de junio de 1925) (Sociedad de Naciones, *Treaty Series*, vol. XCIV, pág. 65);
- La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Nueva York, 9 de diciembre de 1948), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 78, pág. 277;
- Los Convenios de Ginebra para la protección de las víctimas de guerra (Ginebra 12 de agosto de 1949):
  - Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña;
  - Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar;
  - Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra;
  - Convenio relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, págs. 31 y ss.);
- El Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) (Ginebra, 8 de julio de 1977) (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1125, págs. 3 y 609);
- La Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y su Protocolo (La Haya, 14 de mayo de 1954) (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 249, págs. 293 y 367 respectivamente);
- La Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (Ginebra, 10 de octubre de 1980) (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1342, pág. 196);

lícitos o ilícitos<sup>10</sup>. Además suele considerarse que comprende también el derecho relativo al genocidio y a los crímenes de lesa humanidad<sup>11</sup>. El derecho humanitario internacional proscribe el recurso al terrorismo y a determinadas prácticas terroristas o el uso del terror, pero no da una definición jurídica o general del terrorismo o los actos terroristas y prácticas afines<sup>12</sup>.

16. Debe quedar claro desde un principio que el derecho humanitario es aplicable a los conflictos armados<sup>13</sup> y que el hecho de que éstos existan constituye de por sí una invocación automática de dicho derecho humanitario. De manera general, el derecho humanitario abarca tres aspectos fundamentales de los conflictos armados: la distinción entre las operaciones militares legales y las ilegales, la protección de las víctimas y la regulación de las armas

- 
- La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes (Nueva York, 10 de diciembre de 1984) (resolución 39/46 de la Asamblea General, anexo);
  - La Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción (Oslo, 18 de septiembre de 1997) (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2056, pág. 286);
  - El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Roma, 17 de julio de 1998) (A/CONF.183/9).

Como ya se ha señalado, hay muchos otros tratados que abordan distintos aspectos de los conflictos armados y, por consiguiente, de manera indirecta, el terrorismo.

También el derecho humanitario internacional impone obligaciones en tiempo de paz, aunque no hacen al caso presente. Véase, por ejemplo, D. Burp, "L'application du droit international humanitaire en temps de paix", en *Au service de l'Humanité*, Ed. de la Chapelle, 1996, págs. 45 y ss. Sí interesa al presente debate el hecho de que los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales abarquen y distingan dos categorías de conflicto armado: el conflicto armado internacional y el interno o no internacional.

<sup>10</sup> El derecho a entablar hostilidades o las normas que rigen el recurso al conflicto armado (*jus ad bellum*) no conciernen al derecho humanitario, aun cuando el *jus ad bellum* y el *jus in bello* puedan superponerse en determinados aspectos. Véase Roberts y Guelff, *op. cit.* (véase más arriba la nota 8), págs. 1 y 2.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pág. 2.

<sup>12</sup> Véanse los párrafos 59 y 60 del informe adicional de la Relatora Especial sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1). Véase también H. P. Gasser, "Acts of terror, 'terrorism' and international humanitarian law", *International Review of the Red Cross*, vol. 84, N° 847 (septiembre de 2002), págs. 547, en la pág. 560.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pág. 554.

empleadas en los conflictos armados<sup>14</sup>. Las cuestiones del derecho de los conflictos armados más relacionadas con el terrorismo, muchas de las cuales han alimentado la controversia sobre su definición, son: i) distinguir los conflictos armados de la violencia en general que pudiera tener implicaciones en relación con el terrorismo; ii) distinguir los tipos de combatientes y los tipos de conflictos armados que pudieran tener implicaciones en relación con el terrorismo; y iii) distinguir el terrorismo practicado en los conflictos armados de las operaciones militares lícitas.

**a) La definición de conflicto armado**

17. Al aplicar el derecho humanitario es importante la distinción entre el conflicto armado internacional y el no internacional, ya que los derechos y obligaciones legales con arreglo al derecho humanitario tienen un ámbito más amplio o más restringido según que el conflicto sea o no de carácter internacional. La distinción, no obstante, entre el conflicto armado internacional y el no internacional es difícil de establecer en la práctica, en particular si se piensa en que desde el final de la segunda guerra mundial, y con la tendencia a la internacionalización de las guerras civiles, hay Estados que intervienen en apoyo de una o más partes. A pesar de la reciente tendencia a la unificación o asimilación del régimen jurídico aplicable a las situaciones de conflicto armado internacional al régimen jurídico aplicable a los conflictos armados no internacionales<sup>15</sup>, la distinción entre estas dos categorías de conflicto armado -distinción de enorme importancia a lo largo de la evolución del derecho humanitario desde un régimen jurídico centrado sobre todo en los conflictos armados entre los Estados a otro que regula directamente los conflictos armados internos- sigue siendo hoy día el primer paso en la determinación de las normas humanitarias que han de regir en una situación dada.

18. Mientras que la existencia de un conflicto armado es condición previa y fundamental para la aplicación del derecho internacional humanitario, en ningún instrumento se hace una delimitación clara o se da una definición precisa del término "conflicto armado". El artículo 2 común a los cuatro convenios de Ginebra de 1949 se limita a decir en su primer párrafo que los convenios se aplicarán "en caso de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que

---

<sup>14</sup> En la anterior nota 9 se citan una serie de instrumentos internacionales por los que se prohíben determinados tipos de armas. Hay además otros tratados dedicados específicamente al armamento. El empleo de armas consideradas ilegales podría ser un vínculo importante entre el terrorismo y los conflictos armados, pero dado que ya lo ha estudiado la Subcomisión en otra parte, no se analizará aquí.

<sup>15</sup> Pruebas abundantes de esta tendencia y de la tendencia a erosionar gradualmente la distinción entre los derechos y las obligaciones aplicables a los conflictos armados internacionales (frente a los no internacionales) figuran en la labor de los tribunales penales especiales, así como en la aprobación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Véase también el informe resumido de la XXVII Mesa Redonda sobre los problemas actuales del derecho humanitario: "Derecho internacional Humanitario y otros regímenes jurídicos: Interacciones en situaciones de violencia", organizada por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), suplemento al Informe del Comité Internacional de la Cruz Roja titulado "*El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos*", noviembre de 2003, pág. 2.

surja entre dos o varias de las Altas Partes Contratantes, aunque una de ellas no haya reconocido el estado de guerra", y en su segundo párrafo dispone además que los convenios se aplicarán "también en todos los casos de ocupación total o parcial del territorio de una Alta Parte Contratante, aunque tal ocupación no encuentre resistencia militar". El comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja<sup>16</sup> brinda un amplio punto de vista sobre el término "conflicto armado" al interpretar el artículo 2 común en el sentido de "cualquier diferencia que surja entre dos Estados y que lleve a la intervención de las fuerzas armadas... aun cuando una de las Partes niegue la existencia del estado de guerra. Es indiferente la duración del conflicto o la mortandad a que dé lugar"<sup>17</sup>. El párrafo 3 del artículo 1 del I Protocolo Adicional incorpora por remisión el artículo 2 común a los cuatro Convenios de Ginebra<sup>18</sup>.

19. En el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el II Protocolo Adicional de 1977, que establecen las normas aplicables a los conflictos armados no internacionales o a las guerras civiles, se emplea el término sin definirlo. Así, el artículo 3 común dispone que en caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes en los Convenios, cada una de las partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, determinadas disposiciones fundamentales de carácter humanitario, y alienta a las partes en el conflicto a poner en vigor, mediante acuerdos especiales, otras disposiciones de los Convenios<sup>19</sup>. Distinguiendo claramente

---

<sup>16</sup> Como custodio legal e intérprete del derecho humanitario, el CICR ha publicado amplios comentarios sobre los cuatro Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales.

<sup>17</sup> J. S. Pictet, *Commentary of the First Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field* (Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1952), pág. 32 citada por Rona, *op. cit.*, pág. 58. Véase también el Informe resumido del CICR, *op. cit.* (véase más arriba la nota 15), pág. 3 y nota 5, que remite a los comentarios sobre el tercero y cuarto Convenios de Ginebra.

<sup>18</sup> "El presente Protocolo, que completa los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 para la protección de las víctimas de guerra, se aplicará en las situaciones previstas en el artículo común a dichos Convenios."

<sup>19</sup> Como se dice en el artículo 3 común:

"En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1. Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

las partes en conflicto de "las Altas Partes Contratantes", con el artículo 3 común se trata de garantizar que los insurgentes en un conflicto armado estén obligados a observar las mismas disposiciones que obligarían a un gobierno legítimo<sup>20</sup>. En la opinión de un experto en este terreno, el artículo 3 común prohíbe "los actos de terrorismo... sin llegar a emplear el término "terrorismo"<sup>21</sup>.

20. Además, en el II Protocolo Adicional, que desarrolla y complementa el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra sin modificar sus condiciones de aplicación, se dice meramente, en el párrafo 1 del artículo 1, que se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1 del I Protocolo Adicional y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte Contratante "entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados" que reúnan determinadas condiciones<sup>22</sup>. El párrafo 2 del artículo 1 del II Protocolo

- 
- a) Los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;
  - b) La toma de rehenes;
  - c) Los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
  - d) Las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2. Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las partes en conflicto.

Además, las partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio.

La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las partes en conflicto."

Véase en general, sobre el derecho internacional humanitario aplicable a los conflictos armados internos, D. Momtaz, "Le droit international humanitaire applicable aux conflits armés non-internationaux", en *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 2001 (Leiden, Martinus Nijhoff, 2002), vol. 292, pág. 9.

<sup>20</sup> Robert and Guelff, *op. cit.* (véase más arriba la nota 8), pág. 24.

<sup>21</sup> Gasser, *op. cit.* (véase más arriba la nota 12), pág. 560.

<sup>22</sup> "que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo."

especifica en forma negativa que "no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados". En consecuencia, y dada también la importancia de la tipificación jurídica del conflicto armado y de los actos de violencia conexos en cuanto al contenido del derecho aplicable, es preciso hacer la evaluación correspondiente para determinar caso por caso si una situación dada puede considerarse terrorismo o si debe considerarse como conflicto armado.

21. Teniendo en cuenta el umbral actual que se suele aplicar para saber cuándo se está ante un conflicto armado<sup>23</sup> -en el sentido no sólo de la intensidad, sino de una determinada *cualidad* de las hostilidades que constituyan conflicto armado<sup>24</sup>- la Relatora Especial, en su (primer) informe sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/2001/31) describió el conflicto armado como una situación que exige operaciones militares y el empleo de material militar<sup>25</sup>. Los requisitos que se han venido aceptando desde hace mucho para demostrar la existencia de conflicto armado son: la utilización de las fuerzas armadas (y no de la policía)<sup>26</sup>, el empleo de armamento y material militar (y no policial), y la ejecución de operaciones militares (y no policiales)<sup>27</sup>. No obstante el

---

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, H.-P. Gasser, "Prohibición de los actos de terrorismo en el derecho internacional humanitario", *International Review of the Red Cross*, julio-agosto 1986, pág. 4: "El término "conflicto armado" tal como se define en derecho internacional abarca cualquier conflicto, entre Estados o dentro de un Estado, que se caracterice por una violencia declarada y la acción de las fuerzas armadas". Es interesante recordar también que la Sala de Apelaciones del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia dijo en el caso *Tadic* (Jurisdicción): "existe conflicto armado cuando se recurre a la fuerza armada entre Estados o a actos violentos armados y prolongados entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos dentro del Estado. El derecho internacional humanitario anterior es aplicable desde el comienzo de tales conflictos y se extiende más allá del cese de las hostilidades hasta que se alcanza un acuerdo general de paz, o, en el caso de conflictos internos, hasta que se llega a un arreglo pacífico". Véase *el Fiscal c. Dusko Tadic*, IT-94-1-AR72. Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction (2 october 1995), párr. 70.

<sup>24</sup> Véase Rona, *op. cit.* (véase más arriba la nota 8), pág. 63, y el informe resumido del CICR (véase más arriba la nota 15), págs. 3 a 7.

<sup>25</sup> Véase E/CN.4/Sub.2/2001/31, párr. 73.

<sup>26</sup> Aunque el empleo de personal militar es un criterio generalmente aceptado, la Relatora Especial sabe que incluso en algunas situaciones de conflicto armado indiscutido se emplean las fuerzas de la policía en operaciones de combate, funcionando en consecuencia como personal militar.

<sup>27</sup> Este último requisito es fundamental debido a que las fuerzas armadas de muchos países llevan a cabo operaciones no militares, como el rescate o la prestación de servicios de emergencia en desastres naturales e incluso lo que se considera generalmente actividades policiales. El empleo de personal militar en estas actividades entra en el ámbito del derecho humanitario. Para un análisis del tema del umbral véase, en general, J. Stewart, "Towards a single definition of armed conflict in international humanitarian law: a critique of internationalized armed conflict", *International Review of the Red Cross*, vol. 85, Nº 850 (junio de 2003), págs. 313 a 350.

uso del término "conflicto armado" difiere un poco en el caso del conflicto armado en defensa del derecho a la libre determinación y de él se tratará como parte del análisis. La Relatora Especial también abordará los otros criterios previstos en el artículo 1 del II Protocolo Adicional, necesarios en su ámbito de aplicación, cuando aborde el tema de las guerras civiles. En cualquier caso, no puede hacer un examen exhaustivo del tema, ya que incluso los criterios básicos de conflicto armado que han venido aceptándose desde hace mucho han dado origen después del 11 de septiembre de 2001 a controversias en el contexto del terrorismo y las operaciones antiterroristas<sup>28</sup>.

#### **b) El terrorismo y los conflictos armados**

22. Varias disposiciones de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977 prohíben recurrir al terrorismo en los conflictos armados. Por ejemplo, el artículo 33 del cuarto Convenio de Ginebra estipula que "están prohibidos los castigos colectivos así como toda medida de intimidación o de terrorismo". El I Protocolo Adicional relativo a los conflictos armados internacionales utiliza la palabra "aterrorizar" en el párrafo 2 del artículo 51, que dice así: "No serán objeto de ataque la población civil como tal ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil". El II Protocolo Adicional relativo a los conflictos armados sin carácter internacional contiene una disposición idéntica en el párrafo 2 del artículo 13, mientras que el párrafo 2 del artículo 4 prohíbe expresamente "en todo tiempo y lugar... los actos de terrorismo" contra "todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas".

23. Como el derecho internacional humanitario se aplica en las situaciones de conflicto armado, ese derecho prohíbe solamente el "terrorismo" o los "actos de terrorismo" cometidos en el transcurso de un conflicto armado. A la inversa, el "terrorismo" y los "actos de terrorismo" cometidos en "tiempo de paz" (esto es, en aquellas situaciones que no pueden ser clasificadas como conflictos armados) se rigen (esto es, están regulados o prohibidos) por otros regímenes jurídicos. Estos otros regímenes jurídicos, por ejemplo leyes nacionales, normas penales internacionales y normas de derechos humanos, pueden desde luego aplicarse o superponerse también durante un conflicto armado.

24. Como ya se ha dicho, ni el cuarto Convenio de Ginebra ni los Protocolos Adicionales definen el terrorismo. Aun así, los actos que se consideran por muchos actos de terrorismo, han estado prohibidos expresamente desde que se promulgaron los primeros instrumentos del derecho humanitario, proporcionando así por lo menos algunos criterios para determinar qué actos podían considerarse terrorismo en un conflicto armado. Por ejemplo, el Código Lieber de 1863, redactado para las fuerzas de los Estados Unidos y aplicado por ellas durante la guerra civil, establecía que el uso de veneno en un conflicto armado estaba "[excluido] de las leyes y costumbres de la guerra"<sup>29</sup>. El Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre

---

<sup>28</sup> El actual debate entre los abogados de derecho internacional y otros expertos ya ha dado una abundante literatura sobre este tema.

<sup>29</sup> Véase *Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field*, Orden general N° 100 de 24 de abril de 1863 (el Código Lieber), United States War Department classification N° 1.12, 8 de octubre de 1864, art. 70, reproducido en H. S. Levie, *Terrorism*

anexado a la IV Convención de La Haya de 1907 prohíbe también emplear veneno, matar o herir a un enemigo que, habiendo depuesto las armas o carecido ya de medios de defensa, se haya rendido, así como atacar a civiles en lugares que no estén defendidos<sup>30</sup>. Los Convenios de Ginebra de 1949 ampliaron la lista de actos prohibidos que reúnen ciertos criterios establecidos para poder ser calificados de actos terroristas: la toma de rehenes<sup>31</sup>, los experimentos biológicos con civiles o combatientes<sup>32</sup> y la violación de civiles<sup>33</sup>.

25. En guerras recientes los combatientes han llevado a cabo toda una serie de actos calificados por muchos como terroristas: mutilación física y amputación de miembros; utilización en gran escala de la detención y la tortura, los asesinatos extrajudiciales y las desapariciones; los ataques a aldeas y pueblos enteros; los bombardeos generalizados e indiscriminados; la violación en gran escala y los actos graves de violencia contra mujeres; y el empleo de civiles como escudos humanos, que se puede asimilar a la toma de rehenes. Esparcir sustancias peligrosas, escoger como blanco un embalse cuya destrucción provocaría pérdidas masivas de vidas humanas o impedir que lleguen alimentos y agua a la población civil con el resultado de un gran número de muertos por hambre también se podrían considerar actos de terrorismo en un conflicto armado<sup>34</sup>. Por primera vez tribunales internacionales han acusado o condenado recientemente a individuos por actos de terrorismo o por el delito de terror cometido durante un conflicto armado contra la población civil. Por ejemplo, los autos de procesamiento dictados por el Tribunal Especial para Sierra Leona incluyen cargos por "actos de terrorismo" como infracciones al artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el II Protocolo Adicional de 1977 a esos Convenios, actos que son punibles conforme al apartado d) del artículo 3 del Estatuto de dicho Tribunal, y en la sentencia dictada por mayoría el 5 de diciembre de 2003 en el caso *Galic* la Sala de Primera Instancia del Tribunal Penal Internacional para la

---

*in War - The Law of War Crimes* (Dobbs Ferry, Oceana Publications, 1993), pág. 532.

El Código Lieber, que fue un ejemplo temprano, y el más famoso, de un manual nacional que recogía las leyes de la guerra para su utilización por las fuerzas armadas y uno de los primeros intentos de codificar las leyes de la guerra terrestre, se convirtió en el modelo de otros manuales adoptados por diferentes Estados y abrió el camino para la convocación de las dos conferencias de paz de La Haya de 1899 y 1907.

<sup>30</sup> Véanse los artículos 23 y 25. El texto de la IV Convención de La Haya concerniente a las leyes y costumbres de la guerra terrestre y del Reglamento anexo está reproducido en *American Journal of International Law*, vol. 2 (1908), Suplemento, pág. 90 y ss.

<sup>31</sup> Véase el artículo 3 común a los cuatro Convenios y los artículos 34 y 147 del IV Convenio.

<sup>32</sup> Véase el artículo 50 del I Convenio, el artículo 51 del II Convenio, el artículo 130 del III Convenio y el artículo 147 del IV Convenio.

<sup>33</sup> Véase el artículo 27 del IV Convenio.

<sup>34</sup> Durante el debate en la Subcomisión acerca del primer informe sobre la marcha de los trabajos de la Relatora Especial el Sr. Sorabjee afirmó que todo tipo de violencia contra civiles es indefendible, queriendo decir con esto que para él esa violencia era terrorismo forzosamente (E/CN.4/Sub.2/2001/SR.21, párr. 82).



ex Yugoslavia condenó al acusado por el delito de terror contra la población civil como infracción a las leyes o costumbres de la guerra<sup>35</sup>.

26. El otro lado de una evaluación de lo que podría considerarse terrorismo en un conflicto armado requiere examinar las opiniones generalmente aceptadas acerca de los tipos de acciones u objetivos militares que se consideran lícitos y que por lo tanto no habría que considerar como terrorismo. En relación con esto, la Relatora Especial no puede ofrecer una relación exhaustiva de las operaciones u objetivos militares lícitos, pero señala que existe un consenso esencial en el sentido de que los objetivos militares lícitos incluyen las bases militares, los almacenes, los depósitos de almacenamiento de petróleo, los puertos, los campos de aviación, los aviones militares, las armas, las municiones, los edificios y los objetos utilizados como apoyo administrativo o logístico, así como los vehículos militares de transporte<sup>36</sup>. Los sistemas de transporte civil en su conjunto, las estaciones de ferrocarril, las centrales de energía (excluidas las centrales nucleares) y los depósitos de carburante pueden constituir objetivos legítimos en ciertas circunstancias. A este respecto, la Relatora Especial señala que en los tratados internacionales relativos a distintos tipos de actos terroristas se excluyen expresamente situaciones en las que se aplicaría el derecho humanitario. Por ejemplo, el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil de 1971<sup>37</sup> excluye expresamente las aeronaves militares<sup>38</sup> y se aplica únicamente a las aeronaves civiles que se encuentran en vuelo y transportan civiles<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Todos los autos de procesamiento dictados por el Tribunal Especial para Sierra Leona pueden consultarse en [www.sc-sl.org](http://www.sc-sl.org). Para el caso *Galic* véase *Prosecutor c. Stanislav Galic*, IT-98-39-T, Judgement and Opinion (5 December 2003), párrs. 133 a 137.

<sup>36</sup> Véase, por ejemplo, la concisa y completa compilación del cuerpo de derecho humanitario consuetudinario y del basado en tratados contenida en la versión más reciente modificada y puesta al día del manual de las fuerzas canadienses sobre el derecho de los conflictos armados (segundo borrador), Oficina del Fiscal General, *The Law of Armed Conflict at the Operational and Tactical Level - Annotated*, documento B-GG-005-027/AF-21 del Gobierno canadiense, cap. 4.

<sup>37</sup> *United Nations Treaty Series*, vol. 974, pág. 198.

<sup>38</sup> Véase *ibíd.*, art. 4.

<sup>39</sup> Véase *ibíd.*, apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 1, así como el artículo 2. Las aeronaves civiles que transportan combatientes son objetivos lícitos. El Protocolo de 1988 para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (*United Nations Treaty Series*, vol. 1589, pág. 488), amplía el ámbito del Convenio a las aeronaves y aeropuertos civiles solamente cuando el acto "pone en peligro o puede poner en peligro la seguridad del aeropuerto" (art. II).

## **2. Cómo distinguir a los terroristas de los combatientes**

27. La cuestión más problemática en relación con el terrorismo y los conflictos armados es distinguir a los terroristas de los combatientes legales, tanto por lo que se refiere a los que combaten en luchas legítimas por la libre determinación como a los que intervienen en guerras civiles o en conflictos armados sin carácter internacional. En la primera categoría, los Estados que no reconocen una reivindicación de libre determinación pretenderán que los que emplean la fuerza contra las fuerzas militares del Estado son terroristas necesariamente. En cuanto a la segunda categoría, los Estados pretenderán también que los que luchen contra el Estado son terroristas y que más que una guerra civil lo que se da es una situación de "terrorismo y actividad contraterrorista". Un segundo problema en el contexto de las guerras civiles es la situación de un levantamiento en masa contra el régimen represor. En el análisis que sigue la Relatora Especial intentará examinar más a fondo estos puntos con el fin de aclarar de forma útil la distinción entre combatientes legales y terroristas.

### **a) Cómo distinguir el terrorismo de las luchas legítimas por la libre determinación**

28. La controversia sobre el significado exacto, contenido, alcance y beneficiarios, así como los medios y métodos empleados para hacer efectivo el derecho a la libre determinación, han sido uno de los principales obstáculos para la elaboración de una definición completa de terrorismo y de un tratado general sobre éste. Las divergencias ideológicas y los diferentes enfoques que impidieron llegar a un amplio consenso durante el período de la descolonización persisten aún en las relaciones internacionales contemporáneas. En el empeño de adoptar tratados sobre distintos aspectos del terrorismo internacional, además de establecer las excepciones generales a la aplicación del derecho humanitario, la comunidad internacional se ha visto con frecuencia forzada a incluir formulaciones que reafirman expresamente el derecho a la libre determinación y apoyan la legitimidad de la lucha de los movimientos de liberación nacional<sup>40</sup>. Además, varias resoluciones de la Asamblea General sobre el tema del terrorismo han reafirmado constantemente la legitimidad de la libre determinación y de la lucha por la

---

<sup>40</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 12 y el párrafo 3 del preámbulo de la Convención internacional contra la toma de rehenes de 1979 (*United Nations Treaty Series*, vol. 1316, pág. 238).

La Relatora Especial querría señalar que la inclusión de una formulación expresa sobre la protección del derecho a la libre determinación no significa, desde luego, que los movimientos de liberación nacional puedan lícitamente tomar rehenes, ya que esto está prohibido por el derecho humanitario. Asimismo, el hecho de que un movimiento de liberación nacional pueda haber practicado la toma de rehenes no convierte a ese movimiento en una organización terrorista. Sin embargo, los que recurren a la práctica de tomar rehenes podrían ser considerados responsables de esta infracción conforme al derecho humanitario. Asimismo, como los movimientos de liberación nacional empeñados en un conflicto armado podrían detener a civiles conforme a las normas vigentes del derecho humanitario, esa detención no se podría calificar como toma de rehenes, cosa que sí ocurriría en el caso de grupos subestatales de no combatientes que detengan a civiles. Véanse un incisivo análisis de esta convención en J. L. Lambert, *Terrorism and Hostages in International Law: a commentary on the Hostages Convention 1979* (Cambridge, Grotius Publications, 1990), y una detallada exposición de los debates en W. D. Verwey, "The International Hostages Convention and National Liberation Movements", *American Journal of International Law*, vol. 75, N° 1 (enero de 1981), págs. 69 a 92.

liberación nacional contra los regímenes coloniales, racistas y extranjeros, a la vez que han condenado el terrorismo<sup>41</sup>. Asimismo, algunos de los instrumentos regionales que tratan de la prevención y represión del terrorismo han establecido claramente que la prohibición de los actos terroristas no puede perjudicar al derecho de libre determinación<sup>42</sup>.

29. El derecho a la libre determinación<sup>43</sup> es el derecho individual y colectivo de un pueblo a decidir su estatuto político y buscar libremente su desarrollo económico, social y cultural<sup>44</sup>. Este derecho ocupa un lugar destacado en la Carta de las Naciones Unidas y en el Artículo 1 común a los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966<sup>45</sup>, así como en varias importantes resoluciones de la Asamblea General, entre ellas la resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960, relativa a la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (Declaración sobre las

---

<sup>41</sup> Véanse por ejemplo las resoluciones de la Asamblea General 3034 (XXVII), 32/147, 34/145, 36/109, 38/130, 40/61, 40/159, 44/29 y 46/51. Véase también M. Halberstam, "The Evolution of the United Nations Position on Terrorism: from Exempting National Liberation, Movements to Criminalizing Terrorism Wherever and by Whomever Committed", *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 41, N° 3 (2003), pág. 573 y especialmente las páginas 575 a 577.

<sup>42</sup> Véanse, por ejemplo, el apartado a) del artículo 2 de la Convención árabe sobre la represión del terrorismo de 1998, el apartado a) del artículo 2 de la Convención de la Organización de la Conferencia Islámica sobre la lucha contra el terrorismo internacional, adoptada en 1999, y el artículo 3 de la Convención de la OUA sobre la prevención y lucha contra el terrorismo, adoptada en 1999.

<sup>43</sup> Véanse, en general, los estudios preparados por encargo de la Subcomisión por A. Cristescu, *El derecho a la libre determinación: desarrollo histórico y actual sobre la base de los instrumentos de las Naciones Unidas* (E/CN.4/Sub.2/404/Rev.1) (N° de venta S.80.XIV.3), y H. Gros Espiell, *El derecho a la libre determinación: aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas* (E/CN.4/Sub.2/405/Rev.1) (N° de venta S.79.XIV.5). Según Gros Espiell, "nadie puede poner en duda que, frente a la realidad internacional actual, el principio de la libre determinación posee, necesariamente, el carácter de *jus cogens*". Los estudios y la literatura sobre la libre determinación en sus múltiples dimensiones son numerosísimos.

<sup>44</sup> En su opinión consultiva relativa al Sáhara Occidental la Corte Internacional de Justicia se refirió al derecho de libre determinación como un derecho del que son titulares los pueblos y no como un derecho del que únicamente sean titulares los Estados (*Western Sahara, Advisory Opinion International Court of Justice Reports*, 1975, pág. 31). La libre determinación puede ser "externa" o "interna". Por libre determinación "externa" se entiende la capacidad de un pueblo para escoger libremente, en el ámbito de las relaciones internacionales, su independencia o su unión con otros Estados, mientras que por libre determinación "interna" se entiende el derecho a un autogobierno auténtico dentro de un Estado soberano, en otras palabras, designa el derecho de un pueblo a elegir y conservar el gobierno que él escoja en el ámbito interno.

<sup>45</sup> *United Nations Treaty Series*, vol. 999, pág. 241, e *ibíd.*, vol. 993, pág. 44.

relaciones de amistad)<sup>46</sup>. Lo que diferencia a un pueblo que es titular del derecho a la libre determinación de los grupos que no tienen este derecho se resume, por lo general, en una historia de independencia o autogobierno en un territorio identificable, en una cultura propia y en la voluntad y capacidad de recuperar el autogobierno<sup>47</sup>.

30. Un elemento necesario del derecho a la libre determinación es el derecho a su realización y el derecho a actuar con este fin<sup>48</sup>. Sin embargo, el alcance exacto de este derecho como derecho a emplear la fuerza armada (*jus ad bellum*) e iniciar una guerra de liberación nacional siempre ha sido un punto muy controvertido<sup>49</sup>. Con anterioridad a la extensión, en 1977, de la aplicación del derecho internacional humanitario a las guerras de libre determinación la Asamblea General había aprobado varias resoluciones que apuntaban a la legalidad del uso de la fuerza en los conflictos de liberación mediante la interpretación de que si se utilizaba la fuerza en tales conflictos lo era como autodefensa contra el colonialismo, y que indicaban que el derecho

---

<sup>46</sup> Sobre la evolución del derecho a la libre determinación desde el ángulo del recurso a la violencia véase E. Chadwick, *Self-Determination, Terrorism and the International Humanitarian Law of Armed Conflict* (Martinus Nijhoff, La Haya/Boston/Londres, 1996), pág. 15 y ss. Véase también en A. Cassese, *Self-Determination of Peoples- A Legal Reappraisal* (Cambridge University Press, 1995), pág. 2 y ss., un extenso análisis del contexto político, histórico y jurídico de la libre determinación.

<sup>47</sup> Cristescu hace hincapié en la relación con el territorio, *op. cit.*, pág. 31 (véase la nota 43). El territorio como elemento de la definición ayuda a distinguir a un pueblo que ostenta el derecho a la libre determinación de las minorías étnicas. El territorio y la ocupación de un territorio fueron uno de los principales factores en el asunto del *Sáhara Occidental* (véase más arriba la nota 44). Véase también C. Tomuschat, "Das Recht auf die Heimat: neue rechtliche Aspekte", en *Des Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortung: Festschrift für Kar Josef Partsch zum 75. Geburtstag*, J. Jekewitz, comp. (Berlín, Duncker y Humblot, 1989), pág. 183, en donde analiza el vínculo necesario con un territorio definible para lo que recurre al término "hogar territorial de poblaciones", citado en C. Tomuschat (comp.), *Modern Law of Self-Determination* (Dordrecht, M. Nijhoff, 1993).

<sup>48</sup> Un comentarista se refiere a esto como un aspecto del derecho a la autoliberación; véase Ofuatey-Kodjoe, *The Principle of Self-determination in International Law* (Nueva York, Nellen Publishing Company, 1977), pág. 169.

<sup>49</sup> A la Relatora Especial no le ha sorprendido que el derecho a utilizar la fuerza para realizar la libre determinación mereciera extensos comentarios de diferentes miembros de la Subcomisión, en especial en respuesta a su primer informe sobre la marcha de los trabajos en el que por primera vez ofreció un análisis detallado. La Sra. Motoc invocó este punto para insistir en que se elaborara una definición práctica del terrorismo (E/CN.4/Sub.2/2001/SR.21, párr. 62); el Sr. Guissé insistió en que los movimientos de liberación consideraban justificado el uso de la fuerza (ibíd., párr. 54); y el Sr. A. Eide hizo hincapié en la validez o falta de validez de algunas reivindicaciones de libre determinación (ibíd., párr. 62). La Relatora Especial también señaló que ciertas reivindicaciones quizá no resistieran el análisis (E/CN.4/Sub.2/2001/31, párr. 81), pero está convencida de que el fracaso de una pretensión a la libre determinación no reduciría el conflicto armado a terrorismo si se cumple el criterio para poder considerarlo una guerra civil.

internacional humanitario en su conjunto quizá fuera el apropiado para regular las luchas armadas por la libre determinación<sup>50</sup>.

31. Así, en 1965 aprobó la resolución 2105 (XX) en la que "[reconoció] la legitimidad de la lucha que los pueblos bajo el dominio colonial libran por el ejercicio de su derecho a la libre determinación y a la independencia", y más tarde, en 1972, aprobó la resolución 2936 (XXVII), en la que reafirmó su reconocimiento de "la legitimidad de la lucha de los pueblos coloniales por su libertad utilizando todos los medios apropiados de que dispongan". Más tarde volvió a abordar este punto en su resolución 3103 (XXVIII) de 12 de diciembre de 1973, titulada "Principios básicos de la condición jurídica de los combatientes que luchan contra la dominación colonial y foránea y contra los regímenes racistas", en la que la Asamblea reconoció que los combatientes que luchaban por la libertad y la libre determinación tenían derecho a que se les aplicaran las disposiciones del tercer y el cuarto Convenio de Ginebra de 1949<sup>51</sup>. Esto constituyó la base para la redacción del I Protocolo Adicional, que amplió la protección de las normas de los Convenios de Ginebra que regulan los conflictos armados internacionales con el fin de agregar esas tres categorías de combatientes<sup>52</sup>.

32. Sin embargo, nunca llegó a reconocerse en general que hubiese un derecho ilimitado a utilizar la fuerza armada, a pesar de aceptarse que se había reconocido a los movimientos de liberación un "título jurídico" a hacer efectivo su derecho sustantivo a la libre determinación mediante el recurso a la guerra<sup>53</sup>. Sin embargo, algunos tratadistas insisten en que existe un

---

<sup>50</sup> Véase Chadwick, *op. cit.*, pág. 34 (véase más arriba la nota 46).

<sup>51</sup> Esta última resolución reconocía también que los conflictos armados que tienen su origen en luchas de liberación "se deben considerar conflictos armados internacionales con arreglo a los Convenios de Ginebra", conclusión que pretendía reducir la libertad de los Estados para interpretar y calificar de forma autónoma muchas guerras civiles.

<sup>52</sup> Véase también A. Cassese, "Terrorism and Human Rights", *American University Law Review*, vol. 31 (1982), pág. 945.

<sup>53</sup> Véase Cassese, *op. cit.* (véase más arriba la nota 46), págs. 153 y 198. Según Cassese, este concepto de "título jurídico" o "permiso jurídico", que es menos que un "derecho" en sentido estricto, encierra la idea de que el derecho internacional tiene en cuenta seguramente las guerras de libre determinación pero no hasta el punto de elevarlas a la categoría de manifestaciones del *jus ad bellum* propiamente dicho. Sin embargo, parece haber acuerdo en que ese *jus ad bellum* existe en el caso de los pueblos a los que el Estado opresor les niega o les priva "por la fuerza" de su derecho a la libre determinación (esto es, por la negativa de ese Estado, respaldada por la fuerza armada o incluso por la aplicación de medidas coercitivas que no llegan a tener el carácter de violencia militar, a otorgar la libre determinación a los pueblos sometidos). Véase también G. Abi-Saab, "Wars of National Liberation in the Geneva Conventions and Protocols", *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1979-IV* (La Haya, Nijhoff, 1981), vol. 165, pág. 371; R. Gorelick, "Wars of National Liberation: Jus ad Bellum", *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 11, N° 1 (invierno de 1979), pág. 71; M. R. Islam, "Use of Force in Self-Determination Claims", *Indian Journal of International Law*, vol. 25, Nos. 3 y 4 (julio-diciembre de 1985), págs. 436 y 437; y J. G. Gardam, *Non-Combatant*

vínculo automático entre el derecho a la libre determinación y el uso de la fuerza<sup>54</sup>, mientras que otros afirman que para que nazca el derecho a utilizar la fuerza es imprescindible que la potencia ocupante deniegue por la fuerza la libre determinación<sup>55</sup>. En ambos casos también se ha sostenido que la aplicación tanto del *jus cogens* como del principio *erga omnes*<sup>56</sup> al derecho a la libre determinación podría justificar que se reconociera a los que utilizan la fuerza el estatuto más elevado de combatientes en el derecho humanitario<sup>57</sup>. Aunque otros no acepten esta teoría de un estatuto superior, otros Estados pueden, al menos política y diplomáticamente, apoyar a esos combatientes. Además, todos los Estados deben asegurarse de que su política exterior promueve y protege el derecho a la libre determinación que aquí se trata.

---

*Immunity as a Norm of International Humanitarian Law* (Dordrecht/Boston/Londres, Martinus Nijhoff, 1993), pág. 75.

<sup>54</sup> Por ejemplo, J. Frowein, "Self-Determination as a Limit to Obligations under International Law", in Tomuschat, *Modern Law of Self-Determination* (véase más arriba la nota 47), pág. 213. Además Frowein considera que este derecho se aplica también a las minorías étnicas reprimidas.

<sup>55</sup> Véase, por ejemplo, K. Doehring, quien sostiene lo siguiente: "Sólo una opresión de un tipo muy brutal, que en consecuencia constituye una violación grave de los derechos humanos, podría justificar la autoayuda armada" ("Self-Determination", *The Charter of the United Nations - A Commentary*, B. Simma (comp.), Oxford University Press, 1995, pág. 70). Véase también Cassese, *op. cit.* (véase más arriba la nota 46).

<sup>56</sup> Sobre la cuestión de la libre determinación como parte del *jus cogens* y como un derecho que impone obligaciones *erga omnes* véase extensamente Cassese, *op. cit.*, pág. 133 (véase más arriba la nota 46), que contiene una abundante bibliografía. Véase también H. Gros Espiell, "Self-Determination and Jus Cogens", *United Nations Law/Fundamental Rights: Two Topics in International Law*, A. Cassese (comp.) (Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1979), págs. 167 a 173; y del mismo autor, *The Right to Self-Determination...* (véase más arriba la nota 43).

<sup>57</sup> I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, segunda edición (Oxford, Clarendon Press, 1973,) pág. 83. Aunque no está forzosamente en desacuerdo con Brownlie, la Relatora Especial no está muy segura de los efectos prácticos que esto podría tener, sobre todo como consecuencia de la intensa politización de la libre determinación y de las diferentes agendas políticas de los Estados. En la historia de las Naciones Unidas, por supuesto, se otorgó a la SWAPO (la fuerza combatiente en Namibia) la condición de observador, lo que a todas luces resultó beneficioso para la solución de ese conflicto. En todos los casos los combatientes están amparados por la disposición pertinente del derecho humanitario que se analiza más adelante. Algunos autores sostienen que la naturaleza de las luchas de libre determinación hacen que sea defendible la utilización por los combatientes de algún tipo de terrorismo contra la potencia opresora. Véase, por ejemplo, B. Ate, "Terrorism in the Context of Decolonization", *Terrorism and National Liberation*, H. Köchler (comp.) (Francfort del Meno, Peter Lang, 1988), págs. 79 a 93, quien se refiere a esto en la página 87 como "terrorismo de liberación". Como es evidente aquí, la Relatora Especial no acepta esta posición.

33. La extensión de las normas que rigen los conflictos armados internacionales a la protección plena<sup>58</sup> de los combatientes que luchan para ejercitar su derecho a la libre determinación o contra regímenes racistas no exime, sin embargo, a esos combatientes de cumplir las obligaciones<sup>59</sup> que les impone el derecho humanitario. Sus obligaciones, expuestas más arriba, incluyen la de no ejecutar ningún acto terrorista bajo ninguna circunstancia<sup>60</sup>. Un grupo que pretenda utilizar la fuerza en defensa de la libre determinación, y cuyas "operaciones militares" violen de forma predominante el derecho humanitario, podría ser considerado un grupo terrorista, aunque ello no afectaría a la reivindicación subyacente del pueblo de que se trate.

34. En general, la extensión en 1977 del derecho internacional humanitario a las guerras de libre determinación proporcionó un marco jurídico adicional que permite enjuiciar muchos actos de violencia que tienen una base política, y sobre todo los actos violentos que, de lo contrario, podrían ser calificados como actos de terrorismo internacional<sup>61</sup>. Como ha señalado un experto en este campo, a la vista de lo que estipula el párrafo 4 del artículo 2 del I Protocolo Adicional, ahora algunas luchas de liberación nacional pueden considerarse teóricamente "internacionalizadas" desde un principio, mientras que ateniéndose al párrafo 3 del artículo 96 del mismo Protocolo, si existe alguna señal de la disposición de los grupos de liberación a cumplir con las disposiciones del derecho humanitario, esto podría facilitar aún más la distinción

---

<sup>58</sup> La protección plena incluye, desde luego, el derecho a ser tratados como prisioneros de guerra y no como delincuentes comunes por actos que son actos lícitos de guerra; véase, por ejemplo, K. Hailbronner, "International Terrorism and The Laws of War", *German Yearbook of International Law*, vol. 25 (1982), pág. 173.

<sup>59</sup> El I Protocolo Adicional prevé la plena aplicación de los Convenios de Ginebra en su quinto párrafo del preámbulo con estas palabras: "sin distinción alguna de carácter desfavorable basada en la naturaleza o el origen del conflicto armado o en las causas invocadas por las partes en conflicto o atribuidas a ellas". Además, y como ocurre con todos los demás combatientes, los que luchan por la liberación nacional o contra regímenes racistas están obligados por la cláusula Martens, recogida originalmente en las Convenciones de La Haya y agregada a los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales. En el I Protocolo Adicional, la cláusula Martens está recogida en el párrafo 2 del artículo 1, que dice así: "En los casos no previstos en el presente Protocolo o en otros acuerdos internacionales, las personas civiles y los combatientes quedan bajo la protección y el imperio de los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública". Véase en general, sobre la cláusula Martens S. Miyazaki, "The Martens Clause and international humanitarian law", *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, C. Swinarski (comp.) (Ginebra/La Haya, Comité Internacional de la Cruz Roja, Martinus Nijhoff, 1984), pág. 433 y ss.

<sup>60</sup> Véanse Gasser, *op. cit.* (véase más arriba la nota 12), pág. 559, y Cassese, *op. cit.* (véase más arriba la nota 52), pág. 958.

<sup>61</sup> Véase el informe del Comité sobre el Terrorismo Internacional de la Asociación de Derecho Internacional, citado en Chadwick, *op. cit.* (véase más arriba la nota 46), pág. 43 y nota 3.

entre "terroristas" y "combatientes de la libertad", lo que permitiría recalificar a algunos supuestos terroristas con vistas a su procesamiento<sup>62</sup>.

**b) Cómo distinguir a los terroristas de los combatientes en una guerra civil**

35. En su (primer) informe sobre la marcha de los trabajos la Relatora Especial indicó cuáles eran los criterios internacionales, generalmente reconocidos, que se aplican para determinar cuándo la violencia alcanza un nivel tal que es aplicable el derecho humanitario que regula las guerras civiles<sup>63</sup>. La Relatora Especial acepta que, aunque enunciados en el párrafo 1 del artículo 1 del II Protocolo Adicional, los requisitos de un mando organizado y "operaciones militares sostenidas y concertadas", en contraposición a los "actos... esporádicos de violencia"<sup>64</sup>, son también los requisitos que deben darse para que se aplique el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, artículo que se refiere al "conflicto armado que no sea de índole internacional"<sup>65</sup>. Es claro que el término "Parte" que aparece en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra supone un nivel mínimo de organización para que la entidad pueda cumplir con las obligaciones que le imponen esos convenios<sup>66</sup>. Además, la inclusión de las palabras "conflicto armado" en el artículo 3 común a los cuatro Convenios significa claramente que el nivel de violencia debe asemejarse al de una guerra, con utilización de material militar, incluso en situaciones a las que no es aplicable el II Protocolo Adicional<sup>67</sup>. Sin embargo, la aplicación del artículo 3 común a esos Convenios no exige el control de una porción del

---

<sup>62</sup> *Ibíd.*

<sup>63</sup> E/CN.4/Sub.2/2001/31, párr. 75.

<sup>64</sup> Véase el párrafo 2 del artículo 1 del II Protocolo Adicional.

<sup>65</sup> Los requisitos que establecen que los propios combatientes se diferencien de la población civil y lleven sus armas abiertamente están aceptados en general como principios de derecho consuetudinario y se aplicarían en ambos casos. En cuanto a la situación de los grupos que realizan "operaciones militares" en defensa del derecho a la libre determinación, el criterio predominante es que esas "operaciones militares" deben ser lícitas. Un grupo que pretendiese librar una guerra civil no podría ser considerado como un grupo con el estatuto de combatiente si sus operaciones tuvieran predominantemente el carácter de actos de terrorismo o infringieren el derecho humanitario en otros aspectos.

<sup>66</sup> Rona, *op. cit.* (véase más arriba la nota 8), pág. 60, y G. I. A. D. Draper, "The Geneva Conventions of 1949", en *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1965 - I* (Leiden, Sijthoff, 1965) vol. 114, págs. 63 y 90. Véase también el Informe resumido del CICR (véase más arriba la nota 15), págs. 5 y 6.

<sup>67</sup> Véanse también G. I. A. D. Draper, "The implementation and Enforcement of the Geneva Conventions of 1949 and of the Two Additional Protocols of 1978", en *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1979 -III* (Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1980) vol. 164, pág. 26, y F. Kalshoven, *Constraints on the Waging of War* (Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1987), págs. 137 y 138.



territorio por las partes en el conflicto, que es condición necesaria para la aplicación del II Protocolo Adicional<sup>68</sup>.

36. Un especialista en la materia ha señalado acertadamente que, aunque es "un código mucho más detallado aplicable a los conflictos armados internos", el II Protocolo Adicional no llega tan lejos como el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra: en primer lugar porque parece "aplicable solamente en una guerra civil a gran escala" y, en segundo lugar, porque se aplica únicamente a un conflicto entre el gobierno de un Estado y un movimiento rebelde, mientras que el artículo 3 común a los Convenios es lo suficientemente amplio como para abarcar un conflicto entre "diferentes movimientos rebeldes que compiten por hacerse con el poder dentro de un Estado donde el gobierno no está involucrado como tal o ha dejado de existir"<sup>69</sup>. La tesis según la cual el artículo 3 común a los Convenios de 1949 es aplicable a dos grupos que combaten dentro del territorio del Estado, y ninguno de los cuales representa al Estado, fue expuesta también durante el debate que hubo en la Subcomisión acerca del (primer) informe sobre la marcha de los trabajos de la Relatora Especial (E/CN.4/Sub.2/2001/31)<sup>70</sup>. Aunque la Relatora Especial está de acuerdo con estas posiciones, que reflejan la historia reciente y ésta las ha confirmado<sup>71</sup>, no le convence del todo quienes sostienen que un nivel menor de violencia que el que recoge el criterio del II Protocolo Adicional pueda activar el artículo 3 común a los Convenios de 1949 a fin de ofrecer una mayor protección a las víctimas<sup>72</sup>, aunque sólo sea

---

<sup>68</sup> Véanse también el informe resumido del CICR (véase más arriba la nota 15), pág. 6, y Rona, *op. cit.* (véase más arriba la nota 8), pág. 60.

<sup>69</sup> Véase C. Greenwood sobre el alcance de la aplicación del derecho humanitario en *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, D. Fleck y otros (compiladores) (Oxford University Press, 1995), pág. 48. Sin embargo F. Kalshoven, *op. cit.* (véase más arriba la nota 67), excluye que este caso esté comprendido en el texto del artículo 1 del párrafo 1 del II Protocolo Adicional (pág. 138).

<sup>70</sup> Por la Sra. Hampson.

<sup>71</sup> Por ejemplo, los conflictos que hubo en el Líbano durante la década de 1980, en Somalia después de 1991 y en el Afganistán en 2001-2002.

<sup>72</sup> Véase también el informe resumido del CICR (véase más arriba la nota 15), pág. 5. En la década de 1990 la existencia de conflictos con una importante dimensión de guerra civil llegó a preocuparse más por la cuestión de las normas jurídicas internacionales aplicables a los distintos tipos de situaciones, que pueden ir desde la paz civil, en la que los actos aislados de violencia se rigen por las normas de derechos humanos, hasta las alteraciones y tensiones internas caracterizadas por una violencia más colectiva, pero con todo no organizada, que no han alcanzado el umbral de la aplicabilidad del derecho internacional humanitario (párrafo 2 del artículo 1 del II Protocolo Adicional), lo que autorizaría al Gobierno a declarar el estado de excepción, pasando por la transición completa a una situación de conflicto armado, en la que sería aplicable el derecho internacional humanitario. Entre las diversas iniciativas para hacer frente a situaciones que no tenían entera o parcialmente un carácter internacional, son de señalar la Declaración de 1994, de carácter no vinculante, sobre las normas humanitarias mínimas (véase A. Eide y otros, "Combating Lawlessness in Grey Zone Conflicts through Minimum Humanitarian Standards", *American Journal Law*, vol. 89, N° 1 (enero de 1995), págs. 215

porque la aplicación automática del derecho humanitario a grupos que practican esa violencia sería probablemente inaceptable para la mayoría de los Estados. De todos modos es raro que se haga una apreciación objetiva del nivel de la violencia militar: algunos Estados en los cuales el nivel de los combates se ajusta claramente a los criterios del II Protocolo Adicional prefieren calificar equivocadamente la situación como "terrorismo y contraterrorismo"<sup>73</sup>.

37. Sin embargo, las situaciones de violencia que no satisfacen los criterios mínimos para que el conflicto armado no sea de índole internacional<sup>74</sup> no son necesariamente terrorismo tampoco, por ejemplo en una situación de resistencia espontánea o de levantamiento en masa<sup>75</sup>, en la que la escala y el alcance de las operaciones militares no llegan a ser operaciones "sostenidas y concertadas". De hecho, se observa una inquietante tendencia a calificar como necesariamente terrorista a cualquier grupo implicado en una situación que se podría incluso considerar una guerra civil "imperfecta" o "defectuosa", aun cuando es muy posible que un determinado grupo se dedique raramente o nunca a ejecutar lo que se podría calificar de actos terroristas en un conflicto armado. Por este motivo, en todas las situaciones que no llegan a reunir los criterios mínimos para que el conflicto armado carezca de índole internacional, la Relatora Especial anima muy firmemente a efectuar una evaluación objetiva de los actos que realizan los grupos de que se trate, para ver si deben considerarse operaciones militares lícitas o actos de terrorismo. Si se dieran ambas cosas, entonces habría que contrastar los actos militares lícitos con los actos terroristas y solamente si predominasen estos últimos entonces habría que considerar terrorista al grupo<sup>76</sup>. A las personas o los grupos que no se les considere terroristas se les podría de todos modos exigir responsabilidades en virtud de las leyes penales nacionales, ya que la situación no

---

a 223) y varios informes posteriores de las Naciones Unidas sobre las "normas mínimas de humanidad". Véase también el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que en los apartados a) y f) del párrafo 2 de su artículo 8 contiene una breve lista de normas aplicables a los conflictos armados que no son de índole internacional, incluidas las hostilidades entre grupos armados organizados en el interior de un Estado.

<sup>73</sup> Además de facilitar la adquisición de armas esos Estados tratan de evitar la aplicación del derecho humanitario, así como el deber de neutralidad de terceros Estados que se deriva de la prohibición de intervenir en los asuntos internos de otro Estado. Una guerra civil es la quintaesencia de un conflicto interno. Por lo que hace a las armas, las leyes de algunos Estados prohíben suministrarlas a los Estados en los que existe una guerra civil o donde se producen violaciones graves de los derechos humanos. Calificar la situación de "terrorismo" puede liberar armas para librar la "guerra" contra el terrorismo. Como afirmó la Relatora Especial en su primer informe sobre la marcha de los trabajos, esta calificación errónea ha resultado también perjudicial para los intentos de definir el terrorismo (párr. 80).

<sup>74</sup> Véase el informe resumido del CICR (véase más arriba la nota 15), págs. 5 a 7, y Rona, *op. cit.* (véase más arriba la nota 8), pág. 60 y ss.

<sup>75</sup> Véase K. Ipsen, comentando sobre los combatientes y los no combatientes, en *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts* (véase más arriba la nota 69), págs. 71 y 79 y 80.

<sup>76</sup> La Relatora Especial coincide con la opinión del Sr. Eide, quien advirtió que no todos los grupos que cometen actos de terrorismo son necesariamente por este motivo organizaciones terroristas (E/CN.4/Sub.2/2001/SR.21, párr. 63).

permite invocar las normas del derecho humanitario. Ahora bien, esos combatientes no deberían ser juzgados forzosamente aplicándoles la legislación sobre terrorismo ni habría que considerar necesariamente como colaboradores a quienes les apoyan<sup>77</sup>.

38. En las situaciones similares de violencia que no alcanzan los criterios mínimos para considerarlas un conflicto armado sin carácter internacional habría que señalar a la comunidad internacional que pueden producirse violaciones graves de los derechos humanos cometidas por el Estado que ha sido el origen de alzamiento, sobre todo en vista de la tendencia de algunos Estados a invocar la retórica "terrorista" para impedir que la situación, que es verdaderamente interna, alcance una dimensión internacional. Como en las guerras civiles, el Estado puede tratar de reforzar su posición con la ayuda militar de otros Estados con el pretexto de participar en la "guerra contra el terrorismo". De esta manera los Estados que suministran las armas pueden contribuir a oprimir aún más a la población de que se trate, un resultado que lamentablemente se produce con demasiada frecuencia en los acontecimientos contemporáneos.

39. Cabe la posibilidad de que un grupo terrorista sea parte en un conflicto armado y al mismo tiempo sujeto del derecho humanitario<sup>78</sup>. Como ha señalado un comentarista, es la carencia de una definición comúnmente aceptada de "terrorismo" y "actos terroristas" lo que crea problemas para distinguir a los terroristas de los combatientes de la libertad<sup>79</sup>. La necesidad de diferenciar el terrorismo de la lucha por la libertad no es meramente retórica, sino que es esencial para determinar si es aplicable el derecho humanitario y, de ser así, si son las normas que rigen los conflictos armados internacionales o las que rigen los conflictos armados sin carácter internacional las que deben aplicarse, por la sencilla razón de que las hostilidades dirigidas contra un gobierno por un grupo beligerante que persigue la libre determinación puede tener el carácter de un conflicto armado internacional conforme al párrafo 4 del artículo 1 del I Protocolo Adicional, en tanto que la misma conducta empleada por un grupo que persiga fines diferentes no podrá ser calificada de tal<sup>80</sup>. Además, aunque las características concretas de las hostilidades no satisfagan los criterios de los párrafos 1 y 2 del artículo 1 del II Protocolo Adicional sobre los conflictos armados que no son de índole internacional, aun así podrán activar la aplicación del derecho humanitario con arreglo al artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, artículo que también es aplicable a los conflictos armados que no son de índole internacional.

---

<sup>77</sup> Se insiste en estos puntos por tener en cuenta la preocupación extremadamente válida del Sr. Joinet acerca de la necesidad de salvaguardar el principio del derecho a rebelarse contra la tiranía y la opresión (ibíd., párr. 76).

<sup>78</sup> Rona, *op. cit.* (véase más arriba la nota 8), pág. 60. Con anterioridad al 11 de septiembre de 2001 los actos de terrorismo internacional por lo general no se consideraba que rebasaran el umbral suficiente de intensidad para activar la aplicación del derecho internacional humanitario (véase Chadwick, *op. cit.* (véase más arriba la nota 46), pág. 128. Véase también un extenso análisis y la bibliografía sobre esta cuestión en Rona, así como en M. Cherif Bassiouni, "Legal Control of International Terrorism. A Policy-Oriented Assessment", *Harvard International Law Journal*, vol. 43, N° 1 (invierno de 2002), pág. 97 y ss.).

<sup>79</sup> Véase Rona, *op. cit.* (véase más arriba la nota 8), págs. 60 y 61.

<sup>80</sup> Ibíd., pág. 61.

## II. CUESTIONES QUE NO HAN SIDO DESARROLLADAS: LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS ACTORES

40. La Relatora Especial abordó por primera vez la cuestión crucial de la rendición jurídica de cuentas de los actores no estatales implicados en actos de terrorismo en su documento de trabajo<sup>81</sup>. Volvió a abordar esta cuestión en su informe preliminar, en el que analizaba la posible relación de la definición del terrorismo y sus principales aspectos con la cuestión de la rendición de cuentas<sup>82</sup>. En su (primer) informe sobre la marcha de los trabajos, bajo el epígrafe "La cuestión de los actores implicados en el ejercicio del terror o el terrorismo", estableció una distinción entre terrorismo de Estado y terrorismo subestatal o individual<sup>83</sup>, y a continuación entre terrorismo de Estado como terror de régimen o terror de gobierno, terrorismo patrocinado por el Estado y terrorismo internacional de Estado, con claras consecuencias desde el punto de vista de la rendición de cuentas<sup>84</sup>. Basándose en este análisis la Relatora Especial abordará en este capítulo la cuestión de la rendición de cuentas por actos de terrorismo, comenzando primero por los actores estatales para pasar a continuación a los actores subestatales<sup>85</sup>.

---

<sup>81</sup> E/CN.4/Sub.2/1997/28, párr. 16.

<sup>82</sup> En particular con respecto al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional que enumera una serie de actos que podrían formar parte de una campaña terrorista, así como a los instrumentos regionales y mundiales que identifican ciertos actos delictivos internacionales como actos terroristas (E/CN.4/Sub.2/1999/27, párr. 42).

<sup>83</sup> E/CN.4/Sub.2/2001/31, párr. 35.

<sup>84</sup> *Ibíd.*, párrs. 42 a 67.

<sup>85</sup> La Relatora Especial utiliza el término "rendición de cuentas" (*accountability*), y no el de "responsabilidad" (*responsibility*), porque para ella la rendición de cuentas es un concepto más amplio que abarca un abanico más extenso de medios de reparación. Esto se aplica sobre todo a los actores no estatales, porque sigue discutiéndose si se les puede considerar directamente responsables conforme a la normativa de los derechos humanos. Además, por lo que hace a los individuos, la responsabilidad ha llegado a utilizarse con frecuencia como sinónimo de responsabilidad penal. En efecto, existe un extenso abanico de medidas civiles, políticas, administrativas y disciplinarias, además de las acciones civiles, que se pueden utilizar contra los que cometen atrocidades que violan los derechos humanos, medidas a las que pueden añadirse mecanismos tales como las comisiones de la verdad y la reconciliación o estrategias como el aislamiento diplomático o las sanciones económicas. Véase, por ejemplo, V. P. Nanda, "Civil and Political Sanctions as an Accountability Mechanism for Massive Violations of Human Rights", *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 26, N° 3 (primavera de 1998), pág. 389, y, desde una perspectiva general, S. R. Ratner y J. S. Abrams, *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law: Beyond the Nuremberg Legacy* (Oxford, Clarendon Press, 1997), págs. 13 a 15 y 133 y ss. Por otra parte, cuando los Estados son los actores o están implicados de algún otro modo en actos de terrorismo, la rendición de cuentas de esos Estados se apreciará y exigirá conforme a las completas normas, ya suficientemente establecidas, de la responsabilidad del Estado. El proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos adoptado por la Comisión de Derecho

## A. Actores estatales

### 1. Terror de régimen o de gobierno<sup>86</sup>

41. Al analizar el terror de "régimen" o de "gobierno" la Relatora Especial señaló que este tipo de terrorismo de Estado practicado por órganos del Estado contra su propia población o la población de un territorio ocupado por lo general no cae dentro del ámbito del terrorismo "internacional", pero sí dentro del ámbito del derecho internacional porque esencialmente plantea problemas desde el punto de vista de las violaciones de los derechos humanos o del derecho humanitario<sup>87</sup>. Cuando se ejecuta en tiempo de paz, incluso durante verdaderas situaciones de emergencia, ese tipo de terror plantea problemas desde el ángulo de la legislación de los derechos humanos; cuando se lleva a cabo en el curso de guerras civiles o de una ocupación, plantea problemas en relación con el derecho internacional humanitario, aunque ciertos principios fundamentales del derecho penal internacional (incluidos los aspectos de la concurrencia entre la responsabilidad del Estado y la responsabilidad individual) quizá sean aplicables en la medida en que esas prácticas de terror puedan calificarse de crímenes internacionales.

42. En su (primer) informe sobre la marcha de los trabajos la Relatora Especial enumeró algunos actos característicos del terrorismo de Estado, muchas veces cometidos escudándose en razones de seguridad (incluso, irónicamente, en razones relacionadas con el terrorismo subestatal)<sup>88</sup>. Ocasionalmente el Estado puede incluso decretar el estado de excepción, lo que plantea el problema de la aplicación del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en relación con la suspensión de ciertos derechos humanos si surge una situación excepcional en el país<sup>89</sup>. Como expuso en su segundo informe sobre la marcha de los trabajos

---

Internacional en 2001 (*Yearbook of the International Law Commission, 2001*, vol. II (segunda parte)), mencionado en los párrafos que siguen, se considera que recoge el derecho consuetudinario a menos que se indique otra cosa. Sobre este conjunto de artículos véase, desde un punto de vista general, J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries* (Cambridge University Press, 2002). Teniendo en cuenta todo esto, los dos términos de rendición de cuentas y responsabilidad pueden a veces utilizarse indistintamente sin que ello signifique atribuir connotaciones jurídicas particulares a cada uno de esos términos.

<sup>86</sup> Esto plantea la cuestión de la atribución: el terror de régimen o de gobierno exige la participación de personas que actúen por cuenta de órganos del Estado cuyos actos son considerados como actos del Estado y le son atribuibles a este último aunque se extralimiten en su competencia o contravengan las instrucciones. Véanse, por ejemplo, los artículos 4 y 7 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado de la Comisión de Derecho Internacional.

<sup>87</sup> E/CN.4/Sub.2/2001, párrs. 47 a 50.

<sup>88</sup> *Ibid.*, párrs. 42 a 45.

<sup>89</sup> Existen disposiciones análogas en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (art. 15) y la Convención Americana de Derechos

(E/CN.4/Sub.2/2002/35), estas condiciones son tanto más pertinentes después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y de la abundancia de leyes y medidas nacionales e internacionales adoptadas desde entonces para combatir el terrorismo, que a su vez suscitaron una respuesta inmediata de los órganos y mecanismos de las Naciones Unidas, los órganos y mecanismos regionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales acerca de la necesidad de respetar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

43. Ejemplos de prácticas de terror de régimen o de gobierno como las expuestas más arriba suelen producirse en las situaciones de ocupación militar, así como en los conflictos armados internos, que se rigen por las normas indicadas más arriba que prohíben recurrir al terrorismo en los conflictos armados. Existen desde hace mucho tiempo normas que se refieren a la rendición de cuentas por tales actos. Por ejemplo, el artículo 3 de la IV Convención de La Haya de 1907, Convención que está reconocida como un texto que recoge el derecho internacional consuetudinario<sup>90</sup>, estipula lo siguiente:

"La parte beligerante que viole las disposiciones de dicho Reglamento será condenada, si hubiere lugar, a pagar una indemnización. Será responsable de todos los actos cometidos por las personas que formen parte de su ejército."<sup>91</sup>

Un artículo común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 contiene disposiciones estrictas sobre la obligación de las Partes Contratantes de determinar las "adecuadas sanciones penales" y de buscar a las personas acusadas de haber cometido violaciones serias ("infracciones graves") para hacerlas comparecer ante sus propios tribunales, aunque la Parte Contratante no sea parte en el conflicto<sup>92</sup>. Las disposiciones de este artículo están reforzadas por otro artículo común que estipula lo siguiente:

---

Humanos (art. 27). Con respecto a la aplicación del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos véase el Comentario general N° 29 sobre los estados de excepción adoptado por el Comité de Derechos Humanos el 24 de julio de 2001. En su informe adicional sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1, párrs. 73 a 78) la Relatora Especial comentó las condiciones en las que se podía limitar el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a la libertad de expresión, de asociación y de información y el derecho de huelga.

<sup>90</sup> Véase, por ejemplo, Roberts y Guelff (véase más arriba la nota 8), pág. 68.

<sup>91</sup> El artículo 91 del I Protocolo Adicional repite esta norma en dos partes sobre la indemnización y la responsabilidad general. Véase S. Rosenne, "War Crimes and State Responsibility", *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 24 (1995), págs. 86 y 87. Véase también, desde el punto de vista general, F. Kalshoven, "State Responsibility for Warlike Acts of the Armed Forces", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 40, parte 4 (octubre de 1991), pág. 827.

<sup>92</sup> Artículo 49 del I Convenio, artículo 50 del II Convenio, artículo 129 del III Convenio y artículo 146 del IV Convenio.

"Ninguna Parte Contratante podrá exonerarse, ni exonerar a otra Parte Contratante, de las responsabilidades en que haya incurrido ella misma u otra Parte Contratante a causa de las infracciones previstas..."<sup>93</sup>

44. La rendición de cuentas por actos de terrorismo de Estado no cometidos en el curso de un conflicto armado caen dentro del ámbito de la legislación y jurisprudencia y las comisiones de la verdad y la reconciliación nacionales, así como de los mecanismos regionales e internacionales existentes<sup>94</sup>. En cuanto a la legislación nacional, los Estados que cometen actos de terrorismo de Estado probablemente no permitirán que las víctimas de esos actos acudan a vías legales de reparación. Esas víctimas pueden utilizar los foros regionales de derechos humanos, y por lo menos los órganos competentes de la Organización de los Estados Americanos y del Consejo de Europa otorgan una indemnización pecuniaria<sup>95</sup>.

## **2. Terrorismo patrocinado por el Estado**

45. Como indica la Relatora Especial en su informe sobre la marcha de los trabajos, el terrorismo patrocinado por el Estado se produce cuando un Gobierno proyecta, ayuda, dirige y controla operaciones terroristas en otro país<sup>96</sup>. La cuestión que queda por examinar es hasta qué punto puede atribuirse al Estado la responsabilidad de los actos de particulares o de funcionarios públicos directa o indirectamente controlados por el Estado patrocinador.

---

<sup>93</sup> Artículo 51 del I Convenio, artículo 52 del II Convenio, artículo 131 del III Convenio y artículo 148 del IV Convenio. Véase además el artículo 4 del proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad del Estado, artículo que enuncia el primer principio de atribución a los efectos de la responsabilidad del Estado según el derecho internacional, esto es, que el comportamiento de un órgano del Estado es atribuible a ese Estado. En cuanto a las obligaciones que impone el derecho humanitario, la Relatora Especial lamenta el abandono casi total de las normas sobre la rendición de cuentas por las dos partes en un conflicto armado y por el conjunto de la comunidad internacional, lo que aumenta la posibilidad de que se produzcan infracciones graves en general, y especialmente actos de terrorismo en los conflictos armados.

<sup>94</sup> El Relator Especial de la Subcomisión, el Sr. van Boven, ha explorado a fondo la cuestión de las reparaciones por infracciones graves de los derechos humanos cometidas por Estados. Desde 42º al 45º periodos de sesiones de la Subcomisión el Sr. van Boven no sólo ha ofrecido minuciosos análisis sino que además ha redactado un proyecto de directrices. La Comisión de Derechos Humanos ha examinado esas directrices, y tanto el Sr. van Boven como el Sr. Bassiouni presentaron textos revisados de ese proyecto. En su 60º período de sesiones la Comisión tuvo ante sí el informe de la segunda reunión consultiva sobre el proyecto de directrices (E/CN.4/2004/57).

<sup>95</sup> La Relatora Especial considera innecesario examinar más a fondo el tema de la rendición de cuentas por actos de terrorismo de Estado, y se limita a señalar que sigue siendo necesario avanzar en este terreno en todos los niveles.

<sup>96</sup> E/CN.4/Sub.2/2001/31, párrs. 51 a 61.

46. Si el acto es obra de un órgano del Estado, entonces el comportamiento se atribuye al propio Estado<sup>97</sup>. Más difíciles son los problemas que se plantean cuando se trata de los comportamientos de particulares que actúan como agentes o en nombre del Estado y el grado de control necesario del Estado sobre sus actos. En derecho internacional se acepta plenamente que el comportamiento de particulares o entidades no es atribuible al Estado, salvo que exista un vínculo real entre la persona o el grupo que realiza el acto y el Estado. Así, pues, con arreglo al artículo 8 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado de la Comisión de Derecho Internacional, se darían esas circunstancias si esa persona o ese grupo de personas actuase de hecho por instrucciones<sup>98</sup>, o bajo la dirección o control de ese Estado al observar ese comportamiento, tres términos que son disyuntivos<sup>99</sup>.

47. En el asunto *Nicaragua* la Corte Internacional de Justicia confirmó que una situación general de dependencia y apoyo no bastaría para justificar la atribución del comportamiento al Estado<sup>100</sup>. Para ello sería necesario un control real mediante la participación efectiva e instrucciones dadas por el Estado para la dirección de una operación concreta. No obstante, en el caso *Tadic* la Sala de Apelaciones del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia aceptó un criterio menos estricto sobre el grado de control<sup>101</sup>. La Sala no exigió el elemento de participación efectiva, sino un "*control general* que [fuera] más allá de la simple financiación y armamento de esas fuerzas y que [entrañase] además una participación en la planificación y la supervisión de las operaciones militares"<sup>102</sup>. La Comisión de Derecho Internacional, en el comentario al proyecto de artículo 8, puntualiza que, sea como fuere, "hay que apreciar en cada caso" si un comportamiento determinado ha sido o no realizado bajo el control del Estado en tal medida que deba atribuirse a éste<sup>103</sup>. Cabe señalar también, a fin de completar el panorama, que, de conformidad con el artículo 11 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, el comportamiento de una persona, grupo de personas u otras entidades que no sea atribuible al Estado en virtud de los otros proyectos de artículos se considerará hecho de ese Estado "en el

---

<sup>97</sup> Véanse el artículo 4 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado de la Comisión de Derecho Internacional y Crawford, *op. cit.* (véase más arriba la nota 87), págs. 95 y ss.

<sup>98</sup> Estos casos serían por ejemplo, los de personas enviadas como "voluntarios" o que realizan determinadas misiones en el extranjero por instrucciones del Estado. Véase el comentario sobre el artículo 8 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado en *Yearbook of the International Law Commission...* (véase más arriba la nota 85), pág. 104.

<sup>99</sup> *Ibíd.*, pág. 108.

<sup>100</sup> Véase *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986*, págs. 14, 62, 64 y 65, párrs. 109 y 115. La Corte concluyó que no estaba demostrado el grado de control de los "contras" por los Estados Unidos de América.

<sup>101</sup> *Prosecutor v. Tadic*, (véase más arriba la nota 23), párr. 117.

<sup>102</sup> *Ibíd.*, párrafo 145 (subrayado en el original).

<sup>103</sup> *Yearbook of the International Law Commission...* (véase más arriba la nota 85).



caso y en la medida en que el Estado reconozca y adopte ese comportamiento como propio". En el comentario correspondiente la Comisión de Derecho Internacional distingue claramente entre "reconocimiento y adopción" y "mero apoyo o aprobación", ya que el "reconocimiento y adopción" expresos o deducidos del comportamiento de un Estado son condiciones acumulativas<sup>104</sup>.

48. De todos modos, para que un comportamiento sea atribuible al Estado el derecho internacional exige con claridad un criterio considerablemente más estricto: el mero hecho de dar refugio a terroristas o de simpatizar con ellos no parece quedar comprendido en ninguna de las categorías anteriores. No obstante, ha encontrado cierto grado de apoyo en varios comentaristas y suscitado pocas objeciones de los gobiernos la opinión según la cual, después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la guerra en el Afganistán, parece haberse abandonado el criterio estricto exigido por el derecho internacional<sup>105</sup>. El tiempo dirá si este único caso es suficiente para cambiar la norma actual del derecho internacional consuetudinario sobre la atribución a los Estados de los actos de actores no estatales, y también dirá el rumbo que decidan seguir los Estados.

### 3. Terrorismo internacional de Estado

49. La Relatora Especial, en su informe sobre la marcha de los trabajos, presentó el fenómeno del terrorismo internacional de Estado como un caso de diplomacia "coactiva" que produce una sensación de terror en las poblaciones de los Estados que son blanco de ese terrorismo<sup>106</sup>. Consciente de los desacuerdos tanto en el ámbito académico como político respecto de esa ampliación del concepto de terrorismo de Estado, la Relatora Especial señaló sin embargo que, como en el caso del terrorismo patrocinado por el Estado, el terrorismo de Estado internacional requiere la identificación de las normas de derecho internacional violadas, la formulación de acusaciones específicas y, naturalmente, la cuestión consiguiente de la responsabilidad<sup>107</sup>. La Relatora Especial debe señalar, sin embargo, la insuficiente acción internacional que se ha

---

<sup>104</sup> *Ibíd.*

<sup>105</sup> Véanse por ejemplo, M. Cogen, "Terrorism and the Laws of War: September 11 and its Aftermath", [www.crimesofwar.org/expert/attack-cogen.html](http://www.crimesofwar.org/expert/attack-cogen.html), 7 de noviembre de 2001; M. Matheson, "Terrorism and the Laws of War: September 11 and its Aftermath", [www.crimesofwar.org/expert/attack-math.html](http://www.crimesofwar.org/expert/attack-math.html), 21 de septiembre de 2001. Cassese, en "Terrorism is also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law", *European Journal of International Law*, vol.12, N° 5 (2001), pág. 993, señala que "ayudar e instigar al terrorismo internacional es equiparable a un "ataque armado" con objeto de legitimar el uso de la fuerza en legítima defensa" (pág. 997), pero más adelante sostiene que las autoridades afganas deberían haber demostrado de palabra o de hecho que aprobaban y apoyaban las acciones de las organizaciones terroristas para que los terroristas fueran tratados como agentes estatales y se pudiera imputar al Estado afgano la responsabilidad internacional por sus actos (pág. 999).

<sup>106</sup> E/CN.4/Sub.2/2001/31, párr. 63.

<sup>107</sup> E/CN.4/Sub.2/2001/31, párr. 67.

llevado a cabo en el tema de la rendición de cuentas con respecto a la diplomacia coactiva, lo que deja así a su criterio el cuestionamiento de las salvaguardias internacionales al respecto.

#### 4. La diligencia debida<sup>108</sup>

50. También se puede atribuir la responsabilidad de actos terroristas a los Estados que, según la doctrina de la diligencia debida, no han protegido a todas las personas bajo su jurisdicción del comportamiento de actores no estatales. Prácticamente todos los instrumentos de derechos humanos imponen una amplia gama de obligaciones que exigen que los Estados actúen con la diligencia debida para evitar violaciones de los derechos humanos: los Estados tienen la obligación positiva de reglamentar y controlar determinadas actividades de actores no estatales a fin de evitar y prevenir los abusos contra los derechos humanos, en particular los actos de terrorismo y proteger a la población de tales abusos<sup>109</sup>. El incumplimiento por los Estados de esta obligación se transforma en un acto de omisión<sup>110</sup>. Los Estados deben velar por el respeto de los derechos humanos mediante, por ejemplo, la promulgación y aplicación efectiva de la legislación pertinente, principalmente en la esfera del derecho penal. Esta obligación se enuncia explícitamente en varios instrumentos de derechos humanos y de derecho humanitario, como la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (art. 5), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 4), la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid* y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 4), así como en las antes mencionadas disposiciones de los Convenios de Ginebra sobre las infracciones graves.

51. Con arreglo al principio de la diligencia debida, por lo tanto, el Estado puede tener que responder de toda omisión de su parte, no del acto lesivo del particular<sup>111</sup>. La jurisprudencia de

---

<sup>108</sup> El concepto de diligencia debida se deriva de la doctrina tradicional sobre la responsabilidad del Estado por la que se rige la protección de los extranjeros contra la violencia ejercida por particulares. Una de las primeras manifestaciones de esta norma se encuentra, por ejemplo, en el caso *Tellini* de 1923, en relación con el asesinato en territorio griego del presidente y varios miembros de una comisión internacional a la que se había encomendado la misión de delimitar la frontera griego-albanesa. En este asunto se afirmó lo siguiente: "La comisión de un delito político contra extranjeros en el territorio de un Estado hacer incurrir en responsabilidad a ese Estado solamente si el Estado no adoptó todas las medidas razonables para impedir el delito y buscar, detener y procesar a su autor" Sociedad de Naciones, *Official Journal*, 5th Year, N° 4 (abril de 1924), pág. 524.

<sup>109</sup> Véase S. Farrior, "State Responsibility for Human Rights Abuses by non-State Actors", en American Society of International Law, *Proceedings of the 92<sup>nd</sup> Annual Meeting*, vol. 92 (1998), pág. 299.

<sup>110</sup> Véase, en general, G. A. Christenson, "Attributing Acts of Omission to the State", *Michigan Journal of International Law*, vol. 12, N° 2 (invierno de 1991), pág. 312.

<sup>111</sup> Véase el informe preliminar de la Relatora Especial, Sra. B. Frey, sobre la prevención de las violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y armas ligeras (E/CN.4/Sub.2/2003/29, párr. 39).

los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos confirma plenamente la doctrina de la diligencia debida<sup>112</sup>. Además, los asuntos sometidos a los tribunales internacionales y regionales han reforzado esa doctrina. Así, por ejemplo, en el caso relativo al *Personal diplomático y consular* la Corte Internacional de Justicia concluyó que la República Islámica del Irán era responsable de la "inacción" de sus autoridades, que no adoptaron las medidas adecuadas en circunstancias en que eran evidentemente necesarias<sup>113</sup>. La Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió que Honduras era responsable de la captura y desaparición de una persona, aunque estos actos fueron cometidos por particulares sin relación con el Gobierno<sup>114</sup>. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoce que el Estado tiene incluso la responsabilidad de controlar a los criminales y terroristas en su territorio que puedan causar un perjuicio a otro Estado<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> Al respecto hay abundante jurisprudencia y comentarios de los órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados. El Comité contra la Tortura, por ejemplo, en el caso *Hajrizi Dzemajl y otros. c. Yugoslavia* (161/2000), reiteró su preocupación por la "falta de acción por parte de la policía y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que no proporcionan suficiente protección contra los ataques de los grupos amenazados por motivos raciales" (CAT/C/29/D/161/2000, párr. 9.2). El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en sus observaciones finales sobre el informe de la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), en 1993, se mostró particularmente preocupado por el hecho de que el Estado Parte "no hubiese garantizado que los funcionarios de la seguridad pública y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley adoptasen medidas para prohibir de modo efectivo esas actividades delictivas, castigar a quienes las cometían e indemnizar a las víctimas, según se disponía en el artículo 6 de la Convención" (A/48/18, párr. 539). El Comité formuló recomendaciones en este sentido sobre el Brasil (A/51/18, párrafo 308) y México (A/52/18, párr. 321) (en el contexto de las poblaciones indígenas). Del mismo modo, el Comité de Derechos Humanos, al examinar el segundo informe periódico de Argelia, expresó su preocupación "por la falta de medidas preventivas u oportunas de los agentes de policía o los militares de las cercanías para proteger a las víctimas" e instó al Estado Parte a que adoptara medidas eficaces de prevención, investigación e impusiera sanciones (A/53/40, vol. I, párr. 354).

<sup>113</sup> *United States v. Islamic Republic of Iran, United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran Judgment, I.C.J. Reports 1980*, págs. 3, 31 y 32, párrs. 63 y 67.

<sup>114</sup> Caso *Velásquez-Rodríguez*. La Corte decidió que "un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado [...] puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención". (Pago de una justa indemnización: párrafo 1 del artículo 63 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 21 de julio de 1989, Serie C, No. 7, párr. 172.)

<sup>115</sup> Véanse las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los asuntos *Lawless v. Ireland*, y *McCann and others v. United Kingdom*, citadas en S. Skogly y M. Gibney, "Transnational Human Rights Obligations", *Human Rights Quarterly*, vol. 24, N° 3 (agosto de 2002), pág. 794. Véase además la jurisprudencia de tribunales regionales en el informe preliminar de la Sra. Frey (véase más arriba la nota 111), párrs. 41 y 42.

## **5. Concurrencia de la responsabilidad penal individual de los agentes del Estado y la responsabilidad del Estado por delitos internacionales**

52. Tradicionalmente, la responsabilidad del Estado estaba separada de la responsabilidad jurídica del individuo, cuya responsabilidad pertenece al ámbito del derecho nacional, no el internacional<sup>116</sup>. Con la evolución del derecho penal internacional en las últimas décadas un número limitado de actos (terrorismo, agresión, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y tortura, por mencionar sólo algunos) puede entrañar la responsabilidad tanto del Estado como del individuo<sup>117</sup>. Esta doctrina se reafirmó también en el párrafo 4 del artículo 25 del estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que dispone que "nada de lo dispuesto [...] respecto de la responsabilidad penal de las personas naturales afectará la responsabilidad del Estado conforme al derecho internacional".

53. La responsabilidad concurrente del Estado y de las personas naturales también se aplica al terrorismo patrocinado por el Estado. Esta responsabilidad concurrente se reafirmó recientemente en los casos *La Belle* y *Lockerbie* referentes a actos de terrorismo; la condena de agentes de la Jamahiriya Árabe Libia por un tribunal de Alemania y uno de Escocia, respectivamente, no excluyó la responsabilidad de Libia y el pago de indemnizaciones<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> A. Nollkaemper, "Concurrence between Individual Responsibility and State Responsibility in International Law", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 52, N° 3 (julio de 2003), pág. 617. El mismo autor trató más ampliamente el tema en las conferencias que pronunció en el 31° período anual de sesiones del Institute of International Public Law and International Relations de Tesalónica, sobre la concurrencia entre la responsabilidad del Estado y la responsabilidad individual en el derecho internacional (que se publicarán en *Thesaurus Acroasium*, vol. XXXIV, *State Responsibility and the Individual*, de próxima aparición).

<sup>117</sup> *Ibid.*, págs. 618 y 619. En el Estatuto y la sentencia del Tribunal de Nuremberg se afirmó que en relación con determinados crímenes internacionales, especialmente los crímenes de lesa humanidad, los individuos que los cometían incurrían responsabilidad penal individual con arreglo al derecho internacional, con independencia de la posición oficial de los acusados, ya fuere como Jefes de Estado o como altos funcionarios de dependencias gubernamentales. Este principio ha sido incorporado en los Estatutos del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (párrafo 2 del artículo 7) y el Tribunal Internacional para Rwanda (párrafo 2 del artículo 6), así como en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (artículo 27, "Improcedencia del cargo oficial"). En relación con la responsabilidad penal internacional del Estado, la Comisión de Derecho Internacional, en su monumental labor sobre la responsabilidad del Estado, suscitó una gran polémica con respecto al intento de establecer una distinción entre los "crímenes" internacionales y los "delitos" internacionales en lo que atañe a la responsabilidad del Estado. Véase sobre el tema en general A. Pellet, "Le crime international de l'Etat. Un phoenix juridique", en *Thesaurus Acroasium*, vol. XXXII, *The New International Criminal Law*, K. Koufa (comp.) (Atenas y Tesalónica, Sakkoulas, 2003), págs. 314 a 322. La cuestión parece haber quedado zanjada con la decisión de no incluir la disposición del anterior proyecto de artículo 19 en el proyecto de 1996 sobre la responsabilidad del Estado.

<sup>118</sup> Véase Nollkaemper (véase más arriba la nota 116), págs. 619 y 630.

## **B. Actores no estatales**

### **1. ¿Deben rendir cuentas de sus actos los actores no estatales conforme a las normas de derechos humanos?<sup>119</sup>**

54. En sus informes la Relatora Especial señaló las tendencias modernas de la práctica de los derechos humanos, que indican que ha habido un cierto cambio en la doctrina tradicional que sostiene que ni los particulares ni los grupos tienen capacidad jurídica para violar los derechos humanos. En los párrafos 44 y 45 de su informe preliminar (E/CN.4/Sub.2/1999/27) la Relatora Especial señaló que la cuestión de que los actores no estatales están sujetos a la obligación jurídica de rendir cuentas por actos de terrorismo en virtud de los instrumentos de derechos humanos era vital y una de las más decisivas para su estudio en conjunto, opinión en la que habían insistido tanto la Subcomisión como la Comisión<sup>120</sup>. Cabe recordar asimismo que todas las resoluciones de la Asamblea General y de la Comisión sobre "derechos humanos y terrorismo", así como algunas de las primeras resoluciones de la Subcomisión con el mismo título, se refieren al terrorismo como una violación de los derechos humanos<sup>121</sup>. A pesar de las consecuencias negativas para el disfrute de los derechos humanos de todos los actos, métodos y prácticas de terrorismo, el significado exacto, alcance, pertinencia y repercusiones jurídicas de la afirmación de que los terroristas y otros actores no estatales están obligados por la normativa de derechos humanos y se les puede exigir cuentas por infringirla, sigue siendo muy discutida.

55. El argumento principal que se esgrime contra la aplicación de las obligaciones de derechos humanos a los actores no estatales hace hincapié en que ello entrañaría el riesgo de que los Estados descargaran su responsabilidad en esos actores lo que podría rebajar las actuales obligaciones y el deber de rendir cuentas de los Estados. De hecho, el desarrollo de la normativa internacional de derechos humanos como recurso para que los gobiernos rindan cuentas en virtud de una norma común ha sido uno de los grandes logros de las Naciones Unidas<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> Naturalmente, en derecho internacional los actores no estatales deben rendir cuentas de los actos terroristas que cometan como ya se indicó, y también conforme al derecho penal interno, una cuestión tan evidente que la Relatora Especial no la volverá a tratar. Tal como lo indicó en su informe sobre la marcha de los trabajos, los actores no estatales también son jurídicamente responsables de las violaciones del derecho humanitario (E/CN.4/Sub.2/2001/31, párrs. 79 y 80).

<sup>120</sup> Así, por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos en la resolución 1998/47, señaló "en particular la necesidad de que se siga estudiando el papel y la responsabilidad de los agentes que no sean Estados en la esfera de los derechos humanos".

<sup>121</sup> Véanse las resoluciones de la Asamblea General: 48/122, 49/185, 50/186, 52/133, 54/164 y 56/160; las resoluciones de la Comisión: 1994/46, 1995/43, 1996/47, 1997/42, 1998/47, 1999/27, 2000/30, 2001/37, 2002/35 y 2003/37; y las resoluciones de la Subcomisión: 1994/18, 1996/20 y 1997/39. Es interesante recordar, además, que en 1993 la Subcomisión incluso condenó "las violaciones de los derechos humanos por parte de los grupos terroristas Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Tupac Amaru" en el Perú (resolución 1993/23).

<sup>122</sup> Véase el informe analítico sobre las normas humanitarias mínimas presentado por el Secretario General de conformidad con la resolución 1997/21 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1998/87), párr. 64.

Por consiguiente, representantes de las Naciones Unidas han estimado que sería "peligroso" considerar que los grupos terroristas son violadores de los derechos humanos, ya que cabría la posibilidad de que esto constituyera "una especie de justificación de las violaciones de los derechos humanos cometidas por los gobiernos"<sup>123</sup>, y han afirmado que "debería distinguirse entre mencionar esos grupos como violadores de los derechos humanos y los efectos perjudiciales que su actividad pudiera tener para el disfrute de esos derechos"<sup>124</sup>. Sin embargo, desde otro ángulo se ha expresado una preocupación razonable ante la posibilidad de que se impidiera a la comunidad internacional examinar los actos de grupos y particulares insurgentes armados que, según las actuales interpretaciones de la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario, constituirían claras violaciones masivas de los derechos humanos si los cometiese un Estado. Además, como se observó acertadamente en el debate sobre los derechos humanos y el terrorismo celebrado en la Subcomisión, es posible que el movimiento general en pro de los derechos humanos haya venido concentrándose, quizá durante demasiado tiempo, en las medidas represivas adoptadas por gobiernos únicamente, sin prestar gran atención a los medios utilizados por los que se oponen a esas medidas<sup>125</sup>.

**a) Las obligaciones de los particulares enunciadas en los instrumentos de derechos humanos**

56. Algunos de los que defienden la responsabilidad de los actores subestatales por las violaciones de los derechos humanos se basan en que los instrumentos de derechos humanos, tanto los universales como los regionales, imponen obligaciones a los particulares<sup>126</sup>. El artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que "toda persona tiene deberes respecto a la comunidad". El artículo 30 deniega a cualquier grupo o persona todo derecho a "emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración". Disposiciones análogas figuran en el párrafo 1 del artículo 5 de los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (arts. 29 a 38), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (párrafo 2 del artículo 10), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 13, 17 y 32) y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (arts. 27 a 29)<sup>127</sup>. No obstante, en general estas disposiciones se consideran de naturaleza moral y así se valoran, y

---

<sup>123</sup> E/CN.4/1997/3, anexo, párr. 44.

<sup>124</sup> *Ibíd.*

<sup>125</sup> Véanse las observaciones del Sr. A. Eide (E/CN.4/Sub.2/1995/SR.11) y el informe preliminar de la Relatora Especial (E/CN.4/Sub.2/1999/27), párr. 46.

<sup>126</sup> Véase en este sentido, J. Paust, "Human Rights Responsibilities of Private Corporations", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 35, N° 3 (mayo de 2002), págs. 810 a 815.

<sup>127</sup> En su informe preliminar la Relatora Especial señaló la inclusión en el párrafo 1 del artículo 5 común a los dos Pactos Internacionales de una disposición que establece ciertas obligaciones (E/CN.4/Sub.2/1999/27), párrs. 22 a 25.

no implican obligación directa alguna de rendición de cuentas para los actores subestatales; no son más que líneas de conducta, tanto para los particulares como para los Estados<sup>128</sup>.

57. La jurisprudencia sobre estas disposiciones también es bastante escasa. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, sin embargo, ha observado que el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión de una persona entraña deberes y responsabilidades especiales, que se especifican en el párrafo 2 del artículo 29 de la Declaración Universal, "entre las que reviste especial importancia la obligación de no difundir ideas racistas"<sup>129</sup>.

**b) El deber de rendición de cuentas de los actores subestatales con respecto a los derechos humanos en el contexto de la aplicación del derecho humanitario**

58. La práctica reciente de las Naciones Unidas indica que ciertos tipos de situaciones en que intervienen grupos armados se abordan de forma tal que para los actores subestatales supone, como mínimo, ciertas obligaciones en relación con los derechos humanos. En casi todas estas situaciones lo que hay es un conflicto interno, el cual las fuerzas de oposición deberían rendir cuentas de sus actos de conformidad con las normas del derecho humanitario o una división de hecho del Estado impuesta por el uso efectivo de la fuerza o la amenaza de usarla<sup>130</sup>. Fuera de estos dos contextos, los tipos de situaciones en las que los grupos subestatales tendrían que rendir cuentas de sus actos se limitan por lo general a situaciones en que se cometen atrocidades en gran escala<sup>131</sup>.

59. Parte de la justificación de los llamamientos que se hacen a los grupos subestatales para que respeten las normas de derechos humanos y las normas del derecho humanitario es que muchas de ellas son paralelas, es decir, existen en ambos cuerpos de normas. Por ejemplo, ambos exigen de los grupos armados, ya se trate de un grupo del Estado o de un grupo de oposición, que respeten el derecho a la vida. Algunos llamamientos de los órganos

---

<sup>128</sup> Véase el estudio preparado para la Subcomisión por la Relatora Especial Sra. E.-I. A. Daes, *La libertad del individuo ante la ley* (Nº de venta: S.89.XIV.5), párr. 2, pág. 19. Véase también A. Kiss, "La définition des devoirs des individus par les instruments internationaux protégeant les droits de l'homme", en J. Jekewitz y otros (compiladores), *Das Menschenrecht zwischen Freiheit und Verantwortung*. Festschrift für Karl Josef Partsch zum 75. Geburtstag, Berlín, Duncker und Humblot, 1989, págs. 22 y 23.

<sup>129</sup> Recomendación general Nº XV relativa al artículo 4 de la Convención, párr. 4.

<sup>130</sup> Véase, en general, L. Zegveld, *Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

<sup>131</sup> Véase, en general, Ratner y Abrams, *op. cit.* (véase más arriba la nota 85). En la resolución 1993/23 de la Subcomisión (véase más arriba la nota 121), se aprecia una clara excepción a este respecto, pero podría aducirse que fue resultado de una vacilación en cuanto a la aplicación directa del derecho humanitario.

internacionales exhortando al respeto tanto de los derechos humanos como del derecho humanitario hacen hincapié en estos derechos paralelos<sup>132</sup>.

60. Una justificación más general para exhortar a las partes en un conflicto armado interno a respetar los derechos humanos es que ninguna de las partes en el conflicto, incluido el gobierno, ejerce el control sobre todo el territorio: el grupo de oposición (o grupos, en algunas situaciones) ejerce un control de hecho sobre por lo menos una parte del territorio del Estado, suficiente para invocar el derecho humanitario. En esa parte del territorio sólo el grupo de oposición puede proteger los derechos humanos de las personas que viven allí, por lo que instar únicamente al gobierno a que respete sus derechos sería inútil. En cualquier caso, los grupos de oposición por lo general se encargan de la administración civil directamente o nombran civiles a este fin<sup>133</sup>. En este contexto, por lo tanto, las exhortaciones al respeto de los derechos humanos suelen referirse a los derechos humanos en general, no únicamente a los que tienen un paralelo con los derechos protegidos por el derecho humanitario<sup>134</sup>.

61. En todos los niveles de las Naciones Unidas hay ejemplos que demuestran el reconocimiento de las obligaciones de derechos humanos. Así, por ejemplo, en su primer informe sobre la protección de la población civil en los conflictos armados (S/1999/957), el Secretario General recomendó que el Consejo de Seguridad hiciera "un llamamiento a los Estados Miembros y los agentes no estatales para que se [adhiriesen], según corresponda, al derecho internacional humanitario, de los derechos humanos y de los refugiados, en particular los derechos que no pueden ser suspendidos, los cuales se enumeran en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos"<sup>135</sup>. En su segundo informe (S/2001/331) destacó que "los instrumentos internacionales exigen que tanto los gobiernos como los grupos armados [...] tomen medidas para garantizar la atención de las necesidades básicas y la protección de la población civil", y añadía que "a fin de fomentar el respeto del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos en estas situaciones" era indispensable que "esos grupos [participasen] en un diálogo estructurado", y al respecto, acogió "con satisfacción la

---

<sup>132</sup> Véase, por ejemplo, el informe de la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Burundi (A/58/448), en el cual esa Relatora hizo un llamamiento urgente a todos los beligerantes para que respetasen los derechos de la población civil, en particular el derecho a la vida, a la seguridad y a la integridad física (párr. 104).

<sup>133</sup> Aunque las disposiciones del derecho humanitario relacionadas con los conflictos armados internos no alteran la situación política del Estado, no se puede pasar por alto el hecho de que las fuerzas de oposición actúan como un "cuasi Estado".

<sup>134</sup> Véanse, por ejemplo, las exhortaciones del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Sudán a los representantes del Movimiento y Ejército Popular de Liberación del Sudán (SPLM/A) a que, entre otras cosas, establecieran estructuras democráticas, de educación y salud para los que viven en las zonas que ocupan, en particular en aquellos lugares donde se haya restablecido la paz (A/56/336, párrs. 57 y 58, 65 y 66 y 117, y E/CN.4/2002/46, párr. 91).

<sup>135</sup> Recomendación N° 2.



creciente tendencia del Consejo de Seguridad a dirigirse a todas las partes en conflictos armados"<sup>136</sup>.

62. Efectivamente, el Consejo de Seguridad ha exhortado con frecuencia a los grupos de oposición a defender los derechos humanos y ha condenado las "violaciones de los derechos humanos" cometidos por esos grupos, como también lo ha hecho el Alto Comisionado para los Derechos Humanos<sup>138</sup>. La Comisión y sus relatores especiales también han abordado esta cuestión en prácticamente todas las situaciones de conflicto armado que han examinado. Por ejemplo, la Comisión instó a todas las partes en el conflicto de la isla de Bougainville (Papua Nueva Guinea) a "que respet[as]en estrictamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales"<sup>139</sup>, y exhortó a todas las partes en Sierra Leona a que "[respetasen] los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en particular los derechos humanos y el bienestar de las mujeres y los niños"; "[respetasen] los derechos de los refugiados y los desplazados internos y [facilitasen] su retorno voluntario y en condiciones de seguridad a sus lugares de origen"<sup>140</sup>. La Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en la República Democrática del Congo examinó la situación de los derechos humanos, tanto en el territorio bajo control del Gobierno como en el controlado por cada uno de los dos grupos de oposición y llegó a la conclusión de que los grupos de oposición, y las autoridades *de facto* debían "poner fin a las violaciones de los derechos humanos"<sup>141</sup>. En el mismo sentido, el Comité de los Derechos del Niño destacó "la responsabilidad de varios otros Estados y de otros determinados actores" por las repercusiones negativas del conflicto armado en la República Democrática del Congo en los niños, y por las violaciones de algunas disposiciones de la Convención y del derecho humanitario internacional en las zonas del Estado Parte fuera del control del Gobierno<sup>142</sup>. En la resolución 1417 (2002) del Consejo de Seguridad, de 14 de junio

---

<sup>136</sup> Párr. 7.

<sup>137</sup> Véanse, por ejemplo, las resoluciones 1214 (1998) sobre el Afganistán; 1198 (1998) sobre Sierra Leona; 1001 (1995) sobre Liberia; 1464 (2003) sobre Cote d'Ivoire; 1797 (2003) sobre la República Democrática del Congo.

<sup>138</sup> Véanse, por ejemplo, los documentos E/CN.4/2002/38, párr. 105, y E/CN.4/2001/36, párr. 46; véase también el documento A/56/36 sobre la situación en la República de Chechenia de la Federación de Rusia (párrs. 26 y ss.) y sobre los grupos armados de oposición de etnia albanesa, inclusive el Ejército de Liberación Nacional, que actúan en la ex República Yugoslava de Macedonia (párrs. 18 y ss.).

<sup>139</sup> Resolución 1994/81, párr. 3. Véase también la resolución 1994/21 de la Subcomisión sobre la situación en Bougainville.

<sup>140</sup> Resolución 2000/24. Véanse también las resoluciones 2001/20 y 2002/20 de la Comisión.

<sup>141</sup> A/57/437, párr. 83. Véanse también la resolución 56/173 de la Asamblea General y las resoluciones 2002/14 y 2001/19 de la Comisión.

<sup>142</sup> Sección relativa a la República Democrática del Congo del informe del Comité de los Derechos del Niño sobre su 27º período de sesiones, CRC/C/108 (2001), párr. 155.

de 2002, también se mencionaba al Rassemblement Congolais pour la Démocratie-Goma como autoridad *de facto*.

63. Estos llamamientos parecen coincidir con varias declaraciones relativamente recientes de órganos judiciales y cuasijudiciales. Así, por ejemplo, el Comité contra la Tortura observó en el asunto *Elmi c. Australia* que:

"algunas de las facciones que operan en Mogadishu han creado instituciones cuasigubernamentales y están negociando el establecimiento de una administración común. Se desprende de todo ello que, de hecho estas facciones ejercen ciertas prerrogativas comparables a las que ejercen normalmente los gobiernos legítimos. En consecuencia, para los fines de la aplicación de la Convención, a los miembros de esas facciones se les puede aplicar la expresión "funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas" contenida en el artículo 1."<sup>143</sup>

64. Un tribunal de los Estados Unidos de América llegó a una conclusión parecida en el asunto *Kadic c. Karadzic*, en relación con la Aliens Tort Claims Act. El tribunal decidió que en su calidad de dirigente de un régimen *de facto*, la República Srpska (aunque no esté reconocida), Karadzic actuó amparándose en la ley puesto que el concepto de acto del Estado, cuando se aplica a algunas violaciones como la tortura "oficial", no requiere más que la apariencia de autoridad oficial<sup>144</sup>. Por último, merece mencionarse también que la Comisión de la Verdad de El Salvador fue aún más lejos al decidir que el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional estaba sometido a la normativa internacional de derechos humanos en los siguientes términos: "cuando se da el caso de insurgentes que ejercen poderes gubernamentales en territorios bajo su control, también se les puede exigir que cumplan con ciertas obligaciones en materia de derechos humanos, vinculantes para el Estado según el derecho internacional"<sup>145</sup>. No obstante, estas aseveraciones son todavía bastante excepcionales.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

65. La Relatora Especial se ha visto profundamente afectada por los actos de terrorismo perpetrados durante la preparación del informe. Los actos de terrorismo no sólo provocan un terror instantáneo, sino que su recuerdo persiste en la memoria de las personas dejándoles una herida que no es fácil de curar. Esto se debe en parte a que los terroristas pretenden sorprender y conmocionar mediante actos verdaderamente horribles o truculentos y mantener a las personas en un estado de miedo constante. Los regímenes y acciones terroristas son producto de la barbarie y pertenecen al tipo de actos a que se alude en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos. En el preámbulo también se afirma que una de las aspiraciones más elevadas del ser humano es verse libre del temor a dichos actos. La Relatora Especial está convencida de que una situación de miedo constante es contraria al principio de la "dignidad

---

<sup>143</sup> A/54/44, anexo VII, sección II, apartado 5 del párrafo 6.

<sup>144</sup> *International Legal Materials*, vol. 34 (1995), pág. 1615.

<sup>145</sup> S/25500, anexo.

intrínseca" de la persona, al que también se alude en el preámbulo. Teniendo en cuenta asimismo la doctrina de la diligencia debida, la Relatora Especial **recomienda que la comunidad internacional reconozca plenamente el derecho universal de las personas a verse libres de terroristas y de actos de terrorismo de todo tipo.**

66. A lo largo del informe la Relatora Especial se ha referido a la escala y el alcance del tema del terrorismo y los derechos humanos en el contexto de los derechos humanos y del derecho humanitario. El análisis de la dimensión de derechos humanos del terrorismo considerado en sí mismo pone de manifiesto que tanto el propio fenómeno como las medidas adoptadas para erradicarlo pueden entenderse como parte del mandato de todos y cada uno de los mecanismos y procedimientos de los órganos y organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y de los diversos órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. La Relatora Especial **recomienda que la cuestión del terrorismo y los derechos humanos se incluya en el trabajo de estos mecanismos y procedimientos de derechos humanos.**

67. La Relatora Especial también se ha referido a la complejidad de la cuestión del terrorismo y los derechos humanos y a la necesidad de recurrir a otras disciplinas distintas del derecho internacional para comprender mejor el terrorismo, formular respuestas a los interrogantes que dicho fenómeno plantea y encontrar la forma de reducir los actos o las amenazas de actos de terrorismo. Dos de las cuestiones esenciales más importantes en este sentido son: i) el examen de las múltiples causas del terrorismo y ii) la revisión de las estrategias de reducción o prevención del terrorismo en todas sus manifestaciones. La Relatora Especial **recomienda que estas cuestiones sean examinadas bien por la Subcomisión, bien por cualquier otro funcionario u órgano de las Naciones Unidas.**

68. La extradición, en cuanto medida importante de lucha contra el terrorismo y elemento fundamental de la mayoría de los tratados internacionales y regionales relacionados con el terrorismo, plantea problemas por diversas razones, a saber: conflictos en el derecho interno de los Estados Partes; posibles abusos políticos de la extradición en relación con las leyes de asilo; desigual observancia por los Estados de las normas de derechos humanos o las disposiciones del derecho humanitario (en lo que respecta, por ejemplo, a la pena de muerte y a otras cuestiones); y otros problemas planteados por la Relatora Especial. Así pues, la Relatora Especial **recomienda que los Estados Partes en los tratados internacionales y regionales relacionados con el terrorismo emprendan un examen exhaustivo de las barreras que dificultan la aplicación efectiva de las disposiciones relativas a la extradición.**

69. La cuestión de la impunidad incumbe tanto a los actores estatales como a los no estatales. Para los actores estatales la cuestión de la impunidad comprende aspectos como: i) las doctrinas de la inmunidad soberana y de los actos del Estado, que, si se aplican indebidamente, conllevan la impunidad, y ii) el hecho de que los tribunales internacionales no contemplen explícitamente el terrorismo de Estado si no es en el contexto de los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad o el genocidio. Para los actores no estatales, la cuestión de la impunidad comprende aspectos relacionados con la extradición y aspectos jurídicos internos, como la débil posición de las víctimas para instar el procesamiento u obtener una reparación, los procesamientos selectivos que obedecen a razones políticas, o las barreras judiciales que entorpecen el procesamiento efectivo de las personas presuntamente involucradas en actos de terrorismo. Así pues, la Relatora Especial **recomienda que la comunidad internacional se esfuere por incluir directamente el terrorismo de Estado en la competencia de los tribunales internacionales o**

**regionales, por un lado, y que todos los Estados examinen las prácticas nacionales que de hecho suponen la impunidad para los actos terroristas y crean obstáculos para que las víctimas puedan obtener una reparación.**

70. En algunos Estados los sistemas de justicia penal y otras instituciones nacionales aplican medidas o prácticas de lucha contra el terrorismo que contravienen excesivamente (y, en ocasiones, gravemente) las normas de derechos humanos y el derecho humanitario, así como ciertos principios firmemente arraigados del derecho penal, como el de *nullum crimen sine lege*. Muchas de estas medidas o prácticas se están empleando para recortar los derechos de las personas acusadas de delitos comunes que no guardan relación con el terrorismo. Algunas de ellas también han resultado ser ineficaces para luchar contra el terrorismo. En la actualidad, las Naciones Unidas están planteando este problema en todos los niveles, y se han propuesto planes para solucionarlo. Aun siendo prematuro proponer un plan específico debido al riesgo de contradicción o duplicación respecto de las propuestas que ya se han sometido a los órganos de las Naciones Unidas, la Relatora Especial **recomienda que se adopten un método y un mecanismo eficaces para el examen periódico de las medidas y prácticas nacionales de lucha contra el terrorismo, por un lado, y que se desarrollen fórmulas para velar por la modificación de aquellas medidas y prácticas que violen las normas de derechos humanos o el derecho humanitario, por otro.**

71. La Relatora Especial ha llegado a la conclusión de que cuando el miedo al terrorismo, ya sea obra de los propios Estados o de otros actores, es desproporcionado respecto del riesgo real, dicho miedo puede tener consecuencias indeseables, como su utilización para lograr que las personas acepten medidas de lucha contra el terrorismo que recorten indebidamente las normas de derechos humanos y el derecho humanitario. Un temor excesivo puede fomentar la intolerancia religiosa o étnica. La explotación del miedo al terrorismo también puede perjudicar la solidaridad internacional, incluso hasta el punto de limitar la cooperación en materia de reducción o prevención del terrorismo. El temor al terrorismo se agudiza por las referencias repetidas y a menudo exageradas -si no inverosímiles- a las armas de destrucción masiva presuntamente en manos de grupos terroristas o de ciertos Estados, a pesar de que casi todos los actos terroristas se han llevado a cabo empleando métodos tradicionales. Así pues, la Relatora Especial **recomienda que las respuestas de los Estados al terrorismo reflejen fielmente el riesgo real y que éstos, con miras a prevenir las consecuencias perjudiciales, se abstengan de generar un miedo injustificado al terrorismo.**

72. La Relatora Especial ha examinado la distinción entre conflicto armado y terrorismo, prestando especial atención a los conflictos iniciados con miras a la realización del derecho de libre determinación y a las guerras civiles. Esta cuestión genera una gran controversia a nivel internacional y requiere un examen meticuloso. Ello se debe a que lo que para unos es lucha por la libertad para otros es terrorismo, así como al aumento del uso retórico de la expresión "guerra contra el terrorismo", con la que se califican las guerras como terrorismo y a los combatientes como terroristas. Esta tendencia tiene el efecto extremadamente indeseable de anular la aplicación y el cumplimiento del derecho humanitario en esas situaciones, además de no favorecer la lucha contra el verdadero terrorismo. Al mismo tiempo, la Relatora Especial ha puesto en evidencia que el uso del terror en cualquier tipo de conflicto armado constituye una violación del derecho humanitario. Con el fin de restablecer la aplicación apropiada del derecho humanitario y lograr que la lucha contra el terrorismo sigan centrándose en el verdadero terrorismo, la Relatora Especial **recomienda que al examinar cualquier situación de violencia**

**armada la comunidad internacional se atenga estrictamente a las normas del derecho humanitario y, sobre todo, evalúe de forma imparcial si éstas se aplican o no a dicha situación. Asimismo recomienda que la comunidad internacional contemple la posibilidad de examinar dichas situaciones de forma periódica.**

73. Llevar ante los tribunales a los autores de actos de terrorismo, ya sean actores estatales o no estatales, es esencial para mantener la integridad de las normas de derechos humanos y del derecho humanitario, impedir o prevenir el terrorismo y proporcionar vías de recurso a las víctimas. La Relatora Especial abordó la cuestión de la rendición de cuentas de ambos tipos de actores. Por supuesto, los actores estatales deben rendir cuentas directamente en virtud del derecho internacional, ya sea desde el punto de vista de las normas de derechos humanos como del derecho humanitario. Los actores no estatales deben rendir cuentas directamente en virtud del derecho humanitario aplicable tanto a las guerras de liberación nacional como a las guerras civiles. Asimismo ha puesto de manifiesto que el empleo del terror en conflictos armados constituye una violación del derecho humanitario. Aun estando totalmente de acuerdo en que los actores no estatales que llevan a cabo actos tipificados como delitos en virtud del derecho penal nacional o internacional deben rendir cuentas con arreglo al derecho penal, no puede apoyar totalmente la propuesta de que los actores no estatales deban rendir cuentas directamente en virtud de las normas de derechos humanos, incluso cuando el delito (como la esclavitud) también esté tipificado como una violación de los derechos humanos. En cualquier caso, la Relatora Especial no puede resolver la cuestión dentro de los límites de este informe. Sin embargo, defiende la idea de que la comunidad internacional exija cada vez más a los actores no estatales involucrados en conflictos armados que promuevan y protejan los derechos humanos en las zonas en las que ejerzan un control efectivo. Todas las medidas destinadas a llevar a los autores de violaciones de esos derechos ante la justicia deberían aplicarse con imparcialidad, con un sentido básico de la justicia y con pleno reconocimiento del derecho de las víctimas de actos de terrorismo a obtener una reparación. Así pues, la Relatora Especial **recomienda que se realice un nuevo balance de la cuestión de la aplicación directa de las normas de derechos humanos a los actores no estatales. Asimismo recomienda examinar y fortalecer los métodos y mecanismos de lucha contra el terrorismo de Estado en todas sus manifestaciones. Por último, recomienda que la comunidad internacional en su conjunto se esfuere mucho más por luchar contra las violaciones del derecho humanitario en los conflictos armados, incluidos los actos de terrorismo.**

74. La Relatora Especial ha constatado que algunos delitos que no guardan relación directa o indirecta con el terrorismo aparecen incluidos en la legislación antiterrorista nacionales o están siendo considerados por las autoridades encargadas de su investigación como actos sometidos a esa legislación. Asimismo, se están considerando como actos terroristas las actividades de ciertas organizaciones y bandas delictivas de ámbito internacional, y lo mismo ocurre con los actos dirigidos contra entidades económicas, que son en ocasiones meramente simbólicos o tienen como mucho un carácter vandálico. La persecución de estos delitos de carácter puramente penal, aun siendo necesaria, no está favoreciendo la lucha contra el terrorismo ni está aportando una mayor seguridad en los ámbitos nacional e internacional frente a la amenaza del terrorismo. Las autoridades pueden aprovecharse de las medidas de lucha contra el terrorismo para emprender investigaciones e iniciar procedimientos penales que suponen una violación de los derechos de los acusados. Así pues, la Relatora Especial **recomienda que la comunidad internacional evite calificar automáticamente a los grupos delictivos como terroristas y a**

**los actos perpetrados por éstos como actos de terrorismo. Los Estados deben velar por que sus leyes nacionales de represión del terrorismo definan a los grupos terroristas y los actos de terrorismo con suficiente claridad como para que exista una clara distinción entre unos y otros. Por último, las autoridades nacionales e internacionales deberían velar por que en los procedimientos penales las autoridades encargadas de la investigación o del procesamiento no se aprovechen indebidamente de aquella legislación debido a una confusión errónea con asuntos de terrorismo.**

75. La Relatora Especial ha seguido de cerca lo acontecido en la Sexta Comisión de la Asamblea General y en los períodos de sesiones del Comité Especial establecido por la resolución 51/210 de la Asamblea General y ha informado al respecto. En relación con la elaboración de un tratado general sobre el terrorismo internacional, la Relatora Especial ha manifestado que se han de tener en cuenta las normas de derechos humanos y el derecho humanitario a la hora de redactar los artículos más controvertidos, esto es, aquellos relativos a la definición y a las preocupaciones legítimas suscitadas por el principio de la no devolución y la cuestión de la impunidad. A este respecto señala la posibilidad de que los términos escogidos podrían limitar la aplicación del tratado a los actores no estatales. En consecuencia, la Relatora Especial **recomienda que las comisiones de la Asamblea General velen por que se tengan debidamente en cuenta las normas de derechos humanos y el derecho humanitario y por que la definición de los autores de actos de terrorismo sea lo más completa posible.**

76. La Relatora Especial ha realizado un seguimiento de la labor del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad, creado poco después de los sucesos de 11 de septiembre de 2001, y ha informado al respecto. Observa que dicho Comité no ha tenido muy en cuenta las cuestiones relativas a las normas de derechos humanos y al derecho humanitario en el desempeño de su labor. Le preocupan también los peligros que puede entrañar para los asuntos internacionales una posible injerencia excesiva en los asuntos internos de los Estados y en el principio de la igualdad soberana de los Estados. Por ello, la Relatora Especial **recomienda que el Comité contra el Terrorismo tenga plenamente en cuenta en las directrices que elabore las obligaciones dimanantes de las normas de derechos humanos y del derecho humanitario, y que se preste la debida atención al principio de la libre determinación de los Estados y a la igualdad soberana de los Estados.**

77. La Relatora Especial es consciente de la dificultad de sopesar el derecho de los Estados a suspender la aplicación de normas de derechos humanos universalmente aceptadas y de dilucidar si los actos aislados de terrorismo pueden incluso justificar tal suspensión. Tras estudiar y citar las observaciones generales del Comité de Derechos Humanos y otros documentos pertinentes (incluido el importante estudio realizado por la entonces miembro de la Subcomisión Sra. N. Questiaux, que se distribuyó como documento de la Subcomisión con la signatura E/CN.4/Sub.2/1982/15), la Relatora Especial observa que en ellos no se ha examinado expresamente aquel derecho de suspensión de las normas universales ante amenazas verdaderas o tangibles de actos terroristas. A este respecto, la Relatora Especial acoge con agrado el llamamiento a que se formulen directrices en esta y otras esferas respecto de las medidas de lucha contra el terrorismo. Así pues, la Relatora Especial **recomienda que la comunidad internacional establezca un método y un mecanismo para la elaboración de directrices acerca de las medidas de lucha contra el terrorismo y que en dichas directrices se aborde la cuestión de la determinación de una amenaza real o supuesta, el grado en que una amenaza pone en peligro la existencia de un Estado, la medida en que las respuestas a los actos o a**

**las amenazas de actos se ajustan a estrictos requisitos de emergencia, el tiempo durante el cual se puede aplicar una suspensión de las normas universales y el deber de informar acerca de cualquier suspensión de estas normas y de reexaminar periódicamente tal tipo de suspensiones.**

78. A pesar de la intensa labor realizada durante su mandato la Relatora Especial es consciente de que las limitaciones impuestas le han obligado a abordar el tema del terrorismo y los derechos humanos de forma puntual, por lo que ha tratado algunas cuestiones en un informe, otras en otro y así sucesivamente. En este sentido, sus informes han sido acumulativos, y, debido a aquellas limitaciones, su informe final no es tanto un informe final como un informe sobre el trabajo realizado, dada la necesidad de analizar con más detenimiento algunas cuestiones y de presentar un tema importante que todavía no se había tratado. Así pues, para comprender plenamente su estudio es necesario examinar todos los documentos que ha presentado hasta la fecha, lo que constituye sin duda una tarea de enormes proporciones. Un breve repaso de su trabajo, aun siendo útil para identificar en qué documentos se tratan determinadas cuestiones, no bastaría como documento independiente. Así pues, la Relatora Especial **recomienda a la Subcomisión que contemple la posibilidad de solicitarle que elabore un documento general sobre el conjunto de su labor.**

-----