



NACIONES UNIDAS

*Oficina contra la Droga y el Delito*

# GUÍA LEGISLATIVA DEL RÉGIMEN JURÍDICO UNIVERSAL CONTRA EL TERRORISMO

**Preparada por la Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito**



OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO  
Viena

# **GUÍA LEGISLATIVA DEL RÉGIMEN JURÍDICO UNIVERSAL CONTRA EL TERRORISMO**

Preparada por  
la Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito



NACIONES UNIDAS  
Nueva York, 2008

## Nota

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Debería remitirse un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
Núm. de venta: S.08.V.9  
ISBN 978-92-1-333399-0

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación no ha sido objeto de edición oficial.

## Índice

<i>Prefacio</i> .....	5
I. El régimen jurídico universal contra el terrorismo .....	1
A. Introducción .....	1
B. Los convenios, convenciones y protocolos universales .....	2
C. Resoluciones vinculantes del Consejo de Seguridad relativas a los actos de terrorismo y a su financiación .....	4
D. Consideraciones fundamentales a la hora de prestar servicios de asesoramiento legislativo .....	5
E. Insistencia en que las medidas de lucha contra el terrorismo se basen en las normas de derechos humanos .....	6
F. La función del sistema de justicia penal en la prevención de los actos de terrorismo .....	8
G. La prohibición de la incitación al terrorismo establecida en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos .....	8
H. Etapas de la incorporación a los convenios, convenciones y protocolos y de su aplicación .....	12
II. La penalización y otros requisitos legislativos de los convenios, convenciones y protocolos relativos al terrorismo .....	15
A. Elementos comunes de los convenios, convenciones y protocolos .....	15
B. Acuerdos relativos a la seguridad de la aviación civil elaborados por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) .....	15
C. Acuerdos relativos a la seguridad marítima elaborados por la Organización Marítima Internacional (OMI) .....	17
D. Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (1979) y su Enmienda de 2005, elaboradas por el OIEA .....	18
E. Acuerdos relativos a otras formas de proteger a civiles elaborados por iniciativa de la Asamblea General .....	18
F. Otros requisitos legislativos relativos a la financiación del terrorismo .....	22
G. Cuestiones comunes a todas las convenciones, convenios y protocolos .....	27
H. Formas de participación en un delito .....	32
I. Elementos de conocimiento e intención .....	34
III. La jurisdicción sobre los delitos .....	37
A. Jurisdicción basada en la territorialidad .....	37
B. Jurisdicción basada en la matriculación de aeronaves o buques .....	37

C.	Jurisdicción basada en la nacionalidad del delincuente . . . . .	38
D.	Jurisdicción basada en la protección de los nacionales y de los intereses nacionales . . . . .	39
E.	Jurisdicción basada en la presencia de una persona en el territorio nacional . . . . .	39
IV.	Obligación de extraditar o enjuiciar . . . . .	41
A.	Naturaleza y consecuencias de la obligación . . . . .	41
B.	Obligación de llevar a cabo una investigación, de comunicar sus conclusiones y de informar acerca de la intención de ejercer la jurisdicción . . . . .	42
V.	Cooperación internacional en materia penal . . . . .	43
A.	El régimen jurídico contra el terrorismo depende de la cooperación internacional . . . . .	43
B.	Asistencia judicial recíproca . . . . .	43
C.	Extradición . . . . .	44
D.	Doble incriminación . . . . .	44
E.	Protecciones relativas a la actividad política, contra la discriminación o que exigen un trato justo. . . . .	45
F.	Consideraciones finales de derechos humanos. . . . .	48
	Anexo . . . . .	51

## Prefacio

La Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) tiene el mandato de proporcionar asistencia jurídica y asistencia conexa a los países que lo soliciten para ratificar y aplicar los instrumentos jurídicos universales contra el terrorismo. El Proyecto Mundial sobre el Fortalecimiento del Régimen Jurídico contra el Terrorismo constituye el marco general en que se presta esta asistencia a los países. El objetivo general del Proyecto es ayudar a los Estados Miembros a establecer un régimen jurídico universal contra el terrorismo que sea funcional y se ajuste a los principios del estado de derecho; ese objetivo se promueve especialmente facilitando la ratificación y aplicación de los instrumentos jurídicos universales contra el terrorismo y aumentando la capacidad conexa de los sistemas nacionales de justicia penal.

A fin de ayudar a determinar y formular las leyes necesarias o convenientes para aplicar los instrumentos relacionados con el terrorismo, la Subdivisión aporta materiales de referencia y asesoramiento técnico, mediante videoconferencias y conferencias telefónicas, comunicaciones electrónicas y misiones al terreno cuando éstas son eficaces en relación con los costos. Esas actividades están concebidas para ayudar en su labor a los funcionarios nacionales que, en última instancia, deben redactar y administrar las leyes mediante las cuales se incorporan al derecho interno los compromisos internacionales. Proporcionando esos servicios de asesoramiento jurídico se promueve la aprobación de los instrumentos, pues se eliminan algunas incertidumbres y obstáculos técnicos que plantea el ser parte de un convenio o convención internacional. Al prestar estos servicios, la Subdivisión utiliza ampliamente varios instrumentos de asistencia técnica. En el anexo figura una lista completa de los instrumentos y las publicaciones disponibles, así como información sobre dónde encontrarlos.

Esta versión actualizada de la *Guía legislativa* se ha preparado para facilitar la tarea de las autoridades nacionales de aprobar y aplicar el régimen jurídico universal contra el terrorismo. Sustituye a una publicación de 2003, la *Guía legislativa de las convenciones, los convenios y los protocolos universales contra el terrorismo*. Las versiones de 2003 y 2008 de la *Guía* se prepararon para información de las autoridades gubernamentales y otras partes interesadas en los aspectos jurídicos de la prevención y represión del terrorismo. En la *Guía* de 2003 se agrupaban por temas los 12 convenios, convenciones y protocolos que existían entonces, a saber, los relativos a: *a)* la aviación civil; *b)* la condición jurídica de la víctima; *c)* los materiales peligrosos; *d)* los buques y las plataformas fijas; y *e)* la financiación del terrorismo. En la *Guía* de 2008 se agrupan los delitos según la entidad del sistema de las Naciones Unidas encargada de la formulación del instrumento correspondiente, a fin de contextualizar los que se han formulado recientemente e indicar las fuentes de conocimientos especializados.



# I. El régimen jurídico universal contra el terrorismo

## A. Introducción

Un elemento clave de la respuesta de la comunidad internacional al terrorismo ha sido el desarrollo progresivo, desde 1963, de una infraestructura jurídica de convenios, convenciones y protocolos relativos al terrorismo, básicamente tratados multilaterales y acuerdos complementarios. Esos instrumentos jurídicos, que incluyendo los protocolos y las enmiendas recientes ascienden a 16, exigen a los Estados que los aprueben la penalización de la mayoría de los actos terroristas previsibles. Otro aspecto fundamental del régimen jurídico mundial de lucha contra el terrorismo es una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad relativas al terrorismo, muchas de ellas aprobadas con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que faculta al Consejo de Seguridad para aprobar resoluciones jurídicamente vinculantes para todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

Ese régimen jurídico de lucha contra el terrorismo constituye el marco jurídico en que se han de encarar los delitos graves cometidos por los terroristas, utilizando una amplia diversidad de mecanismos de justicia penal. Se basa en la hipótesis de que los autores de delitos de terrorismo deben ser enjuiciados por los gobiernos de sus países o extraditados a un país dispuesto a enjuiciarlos. El conocido principio de *aut dedere aut judicare* (la obligación de extraditar o enjuiciar) tiene por objeto que el mundo se vuelva hostil a los terroristas (y a quienes los financian y apoyan), al negarles cobijo.

Sin embargo, es esencial destacar que la autoridad legal para imponer esas medidas de lucha contra el terrorismo es una responsabilidad que recae exclusivamente en los Estados soberanos. No existen tribunales internacionales competentes para enjuiciar a un delincuente que secuestra una aeronave o un buque, atenta contra objetivos civiles con bombas o financia el terrorismo<sup>1</sup>. Los instrumentos jurídicos desarrollados a lo largo de décadas para combatir esos delitos sólo pueden aplicarse mediante leyes nacionales que los penalicen, establezcan la debida competencia de los tribunales nacionales y autoricen el empleo de los mecanismos de cooperación previstos en los instrumentos internacionales que son indispensables para su eficacia.

---

<sup>1</sup>La Corte Penal Internacional, establecida en 1998 mediante el Tratado de Roma, tiene competencia respecto del crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión. La competencia respecto de los actos de terrorismo se rechazó durante las negociaciones que culminaron en el establecimiento de la Corte.

## B. Los convenios, convenciones y protocolos universales

La selección de los 16 instrumentos universales<sup>2</sup> que se examinan aquí refleja el anexo de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996, y la resolución 61/40 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 2006. En su resolución 51/210, la Asamblea instaba a los Estados Miembros a hacerse partes en diez acuerdos concretos, a saber:

- a) cuatro convenios y un protocolo elaborados por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)<sup>3</sup>;
- b) dos convenciones elaboradas por iniciativa de la Asamblea General<sup>4</sup>;
- c) una convención elaborada por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)<sup>5</sup>;
- d) un convenio y un protocolo elaborados por la Organización Marítima Internacional (OMI)<sup>6</sup>.

Además, en la resolución de 1996 se establecía un Comité Especial abierto a todos los Estados Miembros:

. . . con el objeto de que elabore un convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas y posteriormente un convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, a fin de complementar los instrumentos internacionales vigentes conexos, y de que estudie más adelante medios de desarrollar más un marco jurídico amplio de convenciones relativas al terrorismo internacional.

En menos de un año, ese Comité había elaborado el Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997). La Asamblea General le confirió el mandato adicional de elaborar un acuerdo sobre la financiación del terrorismo, lo que culminó en la elaboración del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999). El Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear se aprobó en 2005 y entró en vigor en julio de 2007. En 2008, continúan las negociaciones relacionadas con la elaboración de un instrumento amplio relativo al terrorismo. Los instrumentos elaborados por los organismos especializados también se están actualizando. La OMI elaboró dos protocolos en 2005 para actualizar su Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (1988) y su Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, del mismo año. En 2005, el OIEA aprobó enmiendas para su Convención sobre la Protección

---

<sup>2</sup> El término "universal" se utiliza para describir los acuerdos abiertos a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o sus organismos especializados, como la Organización de Aviación Civil Internacional, a diferencia de los acuerdos abiertos únicamente a miembros de una agrupación regional u otras agrupaciones restringidas, como el Consejo de Europa.

<sup>3</sup> Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (1963); Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1970); Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971); Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (1991); Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional (1988).

<sup>4</sup> Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1973); Convención Internacional contra la toma de rehenes (1979).

<sup>5</sup> Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (1979).

<sup>6</sup> Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (1988); Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (1988).

Física de los Materiales Nucleares (1980)<sup>7</sup>. El Estado de ratificación de los 16 instrumentos puede consultarse en el título “Derecho internacional” de [www.un.org/spanish/sc/ctc/](http://www.un.org/spanish/sc/ctc/).

El 20 de septiembre de 2006, los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron la resolución 60/288 de la Asamblea General. En un Plan de Acción anexo a esa resolución, de 8 de septiembre de 2006, la Asamblea acordó la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. En el párrafo 7 de la sección III del Plan de Acción, los Estados Miembros resolvieron:

Alentar a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, incluida su Subdivisión de Prevención del Terrorismo, a incrementar, en estrecha consulta con el Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva, la prestación de asistencia técnica a los Estados que la soliciten para facilitar la aplicación de los convenios y protocolos internacionales relacionados con la prevención y represión del terrorismo y las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas.

Poco después de aprobarse la Estrategia global se aprobó la resolución 61/40, de 18 de diciembre de 2006. En ella la Asamblea General exhortó a los Estados Miembros a aplicar la Estrategia y a todos los Estados a hacerse partes en los diez convenios, convenciones y protocolos mencionados en la resolución 51/210, de 1996, así como las tres convenciones, dos protocolos y enmienda posteriores<sup>8</sup>. En su resolución 62/71, de 8 de enero de 2008, la Asamblea General reiteró la petición formulada en la Estrategia global de que la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la ONUDD continuara su labor de asistencia a los Estados para que se hicieran partes en los convenios, convenciones y protocolos relativos al terrorismo y los aplicaran, añadiendo que esa labor debería incluir la formación de capacidad nacional.

<sup>7</sup>La organización que patrocina las negociaciones relativas a un convenio suele convertirse en depositaria del tratado. En todos los tratados relativos al terrorismo elaborados por una comisión o comité de la Asamblea General se suele nombrar depositario al Secretario General de las Naciones Unidas en Nueva York. Los criterios de los organismos especializados varían. El Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (1963) designa depositaria a la OACI. El Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1970) y el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971) designan depositarios de los instrumentos de ratificación, adhesión y denuncia a los gobiernos de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido y los Estados Unidos de América. El Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional (1988) designa depositarios a los mismos tres gobiernos y añade a la Organización de Aviación Civil Internacional, en Montreal, única depositaria del Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (1991). La Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (1979) y su enmienda de 2005 disponen su firma en el OIEA, en Viena, o en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, y designan depositario del texto original al Director General del OIEA. Esa referencia al Director General del OIEA parece considerarse una designación implícita del Organismo como depositario de los tratados posteriores, aunque no se hace referencia explícita en ninguno de los instrumentos al lugar de depósito de los instrumentos de ratificación, adhesión o denuncia. En todos los instrumentos de la OMI se designa depositario al Secretario General de esa organización, con sede en Londres. La importancia práctica de estas diferentes designaciones radica en que, si un documento de ratificación no se envía al depositario que corresponde, puede no entrar nunca en vigor. Sería erróneo suponer que el Secretario General de las Naciones Unidas en Nueva York es depositario de los 16 instrumentos universales relativos al terrorismo. Además, es posible que los servicios de asesoramiento sobre los aspectos técnicos de determinados instrumentos especializados sean de la competencia particular de la organización que elaboró el acuerdo, como la información del OIEA sobre los niveles de protección exigidos en la enmienda de 2005 de la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, o la información de la OMI sobre los procedimientos de carga de buques con arreglo al Protocolo de 2005 del Convenio sobre la seguridad de la navegación marítima.

<sup>8</sup>Aunque trágicos acontecimientos han puesto de manifiesto el grave riesgo que corre el personal de las Naciones Unidas ante el terrorismo, la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado (1994) no figura en esta lista. Históricamente, el instrumento se elaboró a raíz de una serie de muertes de personal militar y policial de las Naciones Unidas en situaciones de conflicto.

### C. Resoluciones vinculantes del Consejo de Seguridad relativas a los actos de terrorismo y a su financiación

Los Estados pasan a ser Miembros de las Naciones Unidas al aprobar su Carta, convenio internacional que impone obligaciones jurídicamente vinculantes. Con arreglo a los Artículos 24, 25 y 48 de la Carta, esas obligaciones incluyen la de ejecutar decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad cuando éste actúe para preservar la paz y la seguridad con arreglo al Capítulo VII de la Carta. En octubre de 1999, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1267, en la que exigió que los talibanes del Afganistán entregaran a Osama bin Laden a un país en que fuera procesado. Para hacer cumplir esa exigencia, el Consejo decidió que todos los Estados:

4 b) Congelen los fondos y otros recursos financieros, incluidos los fondos producidos o generados por bienes de propiedad de los talibanes o bajo su control directo o indirecto, o de cualquier empresa de propiedad de los talibanes o bajo su control, según lo determine el Comité establecido en virtud del párrafo 6 *infra*, y velen por que ni dichos fondos ni ningún otro fondo o recurso financiero incluido en esa categoría sea facilitado por sus nacionales, o por cualquier otra persona dentro de su territorio, a los talibanes o en beneficio de ellos o de cualquier empresa de propiedad de los talibanes o bajo su control directo o indirecto, excepto los que pueda autorizar el Comité caso por caso, por razones humanitarias.

El incumplimiento de la resolución por parte de los talibanes motivó la aprobación de la resolución 1333 en diciembre de 2000; en ella se extendió la obligación de congelar activos a “otros activos financieros de Osama bin Laden y de las personas y entidades asociadas con él que haya indicado el Comité, incluida la organización Al-Qaida”. En la resolución 1390, de enero de 2002, se mantuvo la obligación relativa a la congelación y se dispuso la práctica de que el Comité -que pasó a denominarse Comité de Sanciones relativas a Al-Qaida y los talibanes y personas y entidades asociadas- actualizara periódicamente la lista de personas y entidades designadas. Esa lista actualizada se conoce como lista consolidada porque en ella se consolidan listas ordenadas alfabéticamente de personas asociadas con los talibanes, entidades asociadas con los talibanes, personas asociadas con Al-Qaida, entidades asociadas con Al-Qaida y personas y entidades retiradas de la lista. La lista puede consultarse en [www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml](http://www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml). Al 21 de enero de 2008 figuraban en ella 142 personas asociadas con los talibanes; 228 personas y 112 entidades asociadas con la organización Al-Qaida y 11 personas y 24 entidades retiradas de la lista<sup>9</sup>.

El 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1373, en la que extendió la obligación relativa a la congelación a las personas (y determinadas personas y entidades conexas) que cometieran o intentaran cometer actos terroristas. Así pues, esa obligación se aplica a un grupo más amplio que el de las personas y entidades asociadas con los talibanes y Al-Qaida que se designan en la resolución 1267 (1999) y resoluciones pertinentes posteriores. El párrafo 1 de la resolución 1373 (2001) exige que se congelen sin dilación:

<sup>9</sup>Entre las resoluciones posteriores pertinentes en las que se abordan los procedimientos de incorporación a la lista, eliminación de la lista y excepciones humanitarias cabe mencionar las resoluciones 1333 (2000), 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1730 (2006) y 1735 (2006).

“los fondos y otros activos financieros o recursos económicos de las personas que **cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo** o participen en ellos o faciliten su comisión; de las entidades de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas y entidades o bajo sus órdenes, incluidos los fondos obtenidos o derivados de los bienes de propiedad o bajo el control directo o indirecto de esas personas y de otras personas y entidades asociadas con ellos” (sin subrayar en el original).

La resolución disponía que se penalizara la financiación de terrorismo, lo cual trajo aparejada una serie de medidas policiales y de cooperación internacional. Se exhortaba además a los Estados Miembros a hacerse partes, lo antes posible, de los convenios, convenciones y protocolos relativos al terrorismo, como el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo. También puede interpretarse que esa exhortación se aplica a los acuerdos regionales relativos al terrorismo. Esos instrumentos pueden desempeñar una labor valiosa como complementos de los tratados bilaterales y los convenios, convenciones y protocolos universales relativos al terrorismo, siempre y cuando esas disposiciones sean “compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”, de conformidad con el Artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas.

A diferencia de la resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad, en la resolución 1373 (2001) no se especifican personas o entidades concretas cuyos fondos deban congelarse por estar involucradas en actos terroristas, ni se establece un mecanismo de incorporación a una lista. Tampoco se definen los “actos terroristas”. Como mínimo, ese concepto abarcaría los delitos considerados terrorismo o actos terroristas en el derecho interno de un país. La mayoría de los países estimaría que los delitos descritos en los convenios, convenciones y protocolos universales contra el terrorismo aprobados por el país se considerarían actos terroristas. En vista de las numerosas referencias en las que el terrorismo y los actos terroristas se describen como una victimización de civiles en las resoluciones del Consejo de Seguridad<sup>10</sup> y la Asamblea General<sup>11</sup>, la definición del apartado *b*) del párrafo 1 del artículo 2 del Convenio sobre la financiación del terrorismo constituye otra orientación práctica para identificar los actos respecto de los cuales debería prohibirse la provisión o recolección de fondos:

Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.

#### **D. Consideraciones fundamentales a la hora de prestar servicios de asesoramiento legislativo**

La tarea encomendada a la ONUDD en la Estrategia global contra el terrorismo consiste en continuar la labor iniciada en 2002 proporcionando a los Estados que lo soliciten asistencia técnica que facilite la aplicación de los convenios, convenciones y protocolos relativos al terrorismo y las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre el tema<sup>12</sup>. En la realización de

<sup>10</sup>Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad 1456 (2003), 1540 (2004) y 1566 (2004), 1624 (2005) y 1735 (2006).

<sup>11</sup>Véanse las resoluciones de la Asamblea General 56/88, 57/27, 58/81 y 58/174, 60/288 y 61/40.

<sup>12</sup> Al mes de enero de 2008, la resolución más reciente de la Asamblea General relativa al mandato de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo era la 62/71.

esa tarea, la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la ONUDD presta servicios de asesoramiento jurídico de conformidad con algunas consideraciones fundamentales. Una consideración primordial es la de evitar escrupulosamente injerir en los asuntos internos de los Estados que solicitan servicios de asesoramiento jurídico. Ese principio se respeta proporcionando asesoramiento objetivo, en respuesta a la petición expresa de un Estado, sobre las lagunas que pudieran existir entre los requisitos internacionales de los acuerdos universales relativos al terrorismo y las disposiciones del derecho interno y sobre posibles formas de colmarlas. La Subdivisión refuerza ese criterio técnico y apolítico restringiéndose sistemáticamente al terrorismo como una serie de delitos de características precisas definidas en los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas.

Con ese criterio no se pretende en absoluto restar importancia a la necesidad de que los gobiernos y las entidades del sistema de las Naciones Unidas aborden los actos y grupos terroristas teniendo en cuenta su contexto político y social y encaren las condiciones que propician la propagación del terrorismo enumeradas en la sección 1 del Plan de Acción de la Estrategia global, como lo hacen las organizaciones y entidades que forman parte del Equipo Especial del Secretario General sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo. No obstante, como queda de manifiesto en la enumeración de esas condiciones, las instancias internacionales de justicia penal no pueden influir significativamente en muchas de ellas<sup>13</sup>. Por otra parte, el mandato de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo está orientado hacia la promoción de la aplicación de los instrumentos universales relativos al terrorismo. Asegurar que la asistencia técnica que presta se limita a la justicia penal y los aspectos procesales conexos de la lucha contra el terrorismo permite a la Subdivisión trabajar ajustándose claramente a los límites de su mandato. Ello también permite aprovechar las ventajas de la experiencia demostrada de la ONUDD en el ámbito de los convenios y los mecanismos de cooperación internacional en materia penal.

## **E. Insistencia en que las medidas de lucha contra el terrorismo se basen en las normas de derechos humanos**

Las actividades de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo se basan en la firme convicción de que, para dar resultado, los esfuerzos encaminados a prevenir el terrorismo no deben limitarse a respetar el espíritu y la letra de las normas del estado de derecho, sino basarse expresamente en ellas, incorporando específicamente las garantías del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ese principio se basa en la hipótesis de que, si las comunidades consideran posible prevenir y sancionar eficazmente los actos terroristas mediante mecanismos legales que incorporen fielmente la protección de los derechos humanos, habrá menos reclamos de medidas más severas y un mayor respeto del estado de derecho. En lugar de plantear una competencia entre los valores de la seguridad y de libertad, en la cual es preciso reducir un valor para mantener el otro, es posible producir sinergias de modo que aumenten

---

<sup>13</sup>... que incluyen, aunque no exclusivamente, los conflictos prolongados sin resolver, la deshumanización de las víctimas del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, la ausencia del imperio de la ley, las infracciones de los derechos humanos, la discriminación por motivos étnicos, nacionales y religiosos, la exclusión política, la marginación socioeconómica y la falta de buena gobernanza, reconociendo al mismo tiempo que ninguna de esas condiciones puede excusar ni justificar los actos de terrorismo.” Sección 1 del Plan de Acción de la Estrategia global contra el terrorismo, A/RES/60/288.

tanto la eficacia de la lucha contra la delincuencia como el respeto de los derechos humanos. Además, el pacto social en virtud del cual los ciudadanos apoyan voluntariamente al gobierno, obedecen las leyes y no se toman la justicia por su mano depende de la confianza pública en que el gobierno hará lo que le corresponda para prevenir los atentados terroristas y responderá con firmeza pero con justicia a los acusados de planificar o cometer esos atentados.

El artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, documento básico de derechos humanos en el ámbito de la justicia penal, dispone que “El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”.

No hay ejemplo más claro de privación arbitraria de la vida que un atentado terrorista en el cual se asesina a civiles inocentes que se encuentran de vacaciones o de compras. Para el ciudadano, la garantía del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de que se protegerá el derecho a la vida entraña impedir que ellos, sus familiares y amigos sean asesinados por terroristas, no limitarse a establecer un sistema justo y eficiente para enjuiciar y sancionar a esos terroristas después de que han cometido un atentado. Así pues, la protección de la ley exige medidas jurídicas que interrumpan o impidan los preparativos terroristas encaminados a privar arbitrariamente de su vida a los civiles. Interrumpir o impedir los planes o preparativos de los terroristas antes de que conviertan en víctimas a civiles inocentes es infinitamente preferible a llevar a cabo autopsias e investigaciones del lugar del crimen una vez ocurrida una tragedia y es indispensable para preservar la fe de los ciudadanos en el estado de derecho y en su gobierno.

Insistir en que las garantías de derechos humanos se consideren el fundamento de la asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo es simplemente un aspecto de la prestación de servicios integrados de asesoramiento jurídico. El Proyecto Mundial sobre el Fortalecimiento del Régimen Jurídico contra el Terrorismo se supervisa meticulosamente, y se le exige suma transparencia para asegurar que se ajuste a su mandato. Con sujeción a esa limitación, no obstante, sería improductivo alentar a un país a aplicar únicamente los elementos técnicos del Convenio sobre la financiación del terrorismo y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad sobre la congelación de activos de los terroristas, sin aconsejar al gobierno de ese país que tenga en cuenta simultáneamente las repercusiones de sus medidas en el ámbito de los derechos humanos, así como las disposiciones de las Cuarenta Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera para la fiscalización de las disposiciones relativas al blanqueo de capitales y sus Nueve Recomendaciones Especiales relativas a la financiación del terrorismo. Análogamente, los expertos técnicos de la ONUDD deben estar en condiciones de informar a los Estados de las mejores prácticas aplicables para cumplir los requisitos internacionales, a pesar de que a menudo los instrumentos universales impongan obligaciones generales sin especificar la formulación legislativa particular o el mecanismo de cooperación internacional concreto mediante los cuales han de cumplirse esas obligaciones.

## F. La función del sistema de justicia penal en la prevención de los actos de terrorismo

Las medidas de prevención ejemplifican la necesidad de informar a los países acerca de las tendencias y normas pertinentes, pues guardan estrecha relación con el logro simultáneo del respeto de los derechos humanos y la aplicación de prácticas eficaces de justicia penal. Los convenios, convenciones y protocolos existentes no contienen disposiciones relativas a actos de conspiración, planificación o preparación ni ninguna otra disposición de carácter preventivo. Sólo prevén que se sancionen los delitos cometidos, las tentativas de cometerlos, los actos de complicidad o encubrimiento, el ordenar o dirigir a otras personas para que se cometa un delito o el que se contribuya a perpetrarlo<sup>14</sup>. A modo de ejemplo representativo, el delito establecido en el Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional (1988) no se habría cometido hasta tanto no se hubiera perpetrado o intentado perpetrar un atentado en un aeropuerto, incluso aunque existieran pruebas contundentes de que un grupo planificaba un atentado, había obtenido armas automáticas, municiones y granadas de mano y había imprimido panfletos en que anunciaba su intención de matar a la mayor cantidad posible de viajeros en el aeropuerto para dar publicidad a su causa política o ideológica. Obviamente, un régimen de cooperación internacional no puede ser plenamente satisfactorio si uno de sus requisitos legales es que se haya intentado o logrado perpetrar un atentado que podría causar cientos de muertes.

Por otra parte, el fenómeno de los atentados suicidas parece neutralizar el efecto disuasivo de las instancias de justicia penal. La conciencia de que el sistema de justicia penal no puede disuadir a agresores dispuestos a morir por la causa en la que creen puede suscitar llamamientos para que se dé una respuesta militarizada, con el peligro evidente de que aumente la polarización y quede menoscabado el respeto de las garantías procesales. Para reducir ese peligro y contribuir a reducir el terrorismo manteniendo la confianza en el estado de derecho, se reconoce cada vez más la necesidad de poder intervenir contra los actos de terrorismo en su etapa de planificación y preparación. Una de las decisiones vinculantes del Consejo de Seguridad, que figura en la resolución 1373, de 28 de septiembre de 2001, es que todos los Estados deben enjuiciar no sólo a quienes perpetrar actos terroristas, sino también a toda persona “... que participe en la **“financiación, planificación, preparación ... de esos actos”** (sin subrayar en el original).

## G. La prohibición de la incitación al terrorismo establecida en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

La Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la ONUDD ha preparado un documento de trabajo de asistencia técnica en el que analiza la importancia decisiva de las medidas preventivas de justicia penal en la lucha contra el terrorismo. El documento se titula *Prevención de los actos terroristas: estrategia de justicia penal que incorpora las normas del estado de derecho en la aplicación de los instrumentos de las Naciones Unidas relativos a la lucha contra el*

<sup>14</sup>La única excepción es el Convenio sobre la financiación del terrorismo. Ese instrumento produce un efecto preventivo al tipificar como delito los preparativos financieros no violentos que preceden y apoyan la comisión de actos de terrorismo violentos. También evita la ambigüedad al especificar que el delito de proveer o recolectar fondos para que se cometa un acto de terrorismo es independiente de que se cometa efectivamente el acto violento planificado. En la sección H de la Parte II se explica por qué cabe aducir que el delito de ordenar o dirigir a otras personas para que se cometa un acto de terrorismo establecido con arreglo a otros convenios y convenciones recientes sobre el tema puede no darse cuando ese acto no se intenta o perpetra.

*terrorismo* (2006). En él se pasa revista a los mecanismos sustantivos y de procedimiento que hacen posible intervenir eficazmente contra la planificación y preparación de actos terroristas observando las garantías de derechos humanos. Entre los delitos sustantivos que se examinan cabe mencionar la *association de malfaiteurs* y la conspiración, el apoyo material al terrorismo, los delitos de preparación, el reclutamiento en un grupo terrorista, el adiestramiento y la incorporación en ese grupo. Entre los mecanismos de procedimiento cabe mencionar las operaciones clandestinas, la vigilancia técnica, el ofrecimiento de incentivos a testigos, las normas probatorias, los controles reglamentarios y el mejoramiento de la cooperación internacional.

El Convenio sobre la financiación del terrorismo fue el primer instrumento mundial en exigir que se impusiera responsabilidad penal al apoyo logístico previo a casi todos los actos importantes de violencia terrorista, apoyo que resulta indispensable para los grupos que constituyen la infraestructura institucional del terrorismo. Actualmente, se están examinando a fondo a nivel mundial las medidas de adoctrinamiento psicológico que incitan al odio y a la violencia, adoctrinamiento igualmente indispensable para motivar los actos del terrorismo organizado. El párrafo 2 del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que:

Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la **discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley** (sin subrayar en el original).

En la Observación General N° 11 (1983) de los expertos independientes que integran el Comité de Derechos Humanos establecido en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se destaca que, para que el artículo 20 sea plenamente eficaz, debería haber una ley que aclarara que la propaganda y la promoción descritas son contrarias al orden público y dispusiera una sanción apropiada en caso de incumplimiento.

Ni en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ni en la Observación General N° 11 se especifica que la prohibición o el castigo de la promoción de la hostilidad, la discriminación o la violencia deba ser de naturaleza penal. En la práctica, no obstante, cuesta imaginar que sanciones de otra naturaleza puedan surtir efecto contra grupos clandestinos dedicados al terrorismo. En las normas del estado de derecho plasmadas en otros instrumentos internacionales se reconoce la posibilidad de penalizar la incitación a cometer un delito. En el apartado e) del párrafo 3 del artículo 25 del Estatuto de la Corte Penal Internacional (1998) se impone responsabilidad penal a todo aquel que:

Respecto del crimen de genocidio, haga una instigación directa y pública a que se cometa<sup>15</sup>.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha abordado el tema de la incitación al terrorismo en dos resoluciones. En el párrafo 5 de su resolución 1373 (2001), el Consejo:

---

<sup>15</sup>Véase también el inciso iii) del apartado c) del párrafo 1 del artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988). En él se exige al Estado parte, con sujeción a sus principios constitucionales y a los conceptos básicos de su régimen jurídico, que penalice el "instigar o inducir públicamente a otros, por cualquier medio, a cometer alguno de los delitos tipificados de conformidad con el presente artículo o a utilizar ilícitamente estupefacientes o sustancias sicotrópicas".

Declara que los actos, métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y que financiar intencionalmente actos de terrorismo, planificarlos e **incitar a su comisión** también es contrario a los propósitos y principios de las Naciones Unidas (sin subrayar en el original).

El Consejo se centró concretamente en el problema de la incitación en su resolución 1624 (2005), en la cual:

1. Insta a todos los Estados a que adopten las medidas que sean necesarias y adecuadas y conformes con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional para:

a) **Prohibir por ley la incitación a la comisión de un acto o actos de terrorismo;**

b) Impedir dicha conducta;

c) Denegar refugio a aquellos respecto de los cuales se disponga de información fidedigna y pertinente por la que haya razones fundadas para considerar que son culpables de esa conducta; (sin subrayar en el original)

[...]

3. Hace un llamamiento a todos los Estados a fin de que prosigan la acción internacional para mejorar el diálogo y ampliar el entendimiento entre las civilizaciones, evitando que se atente indiscriminadamente contra diferentes religiones y culturas, y adopten todas las medidas que sean necesarias y adecuadas y conformes con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional para luchar contra la incitación a la comisión de actos de terrorismo por motivos de extremismo e intolerancia e impedir la subversión de las instituciones educativas, culturales y religiosas por parte de terroristas y de quienes les prestan apoyo;

Siguiendo la orientación del Consejo, el Comité contra el Terrorismo establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) preparó un informe, de fecha 15 de septiembre de 2006 (S/2006/737), sobre la aplicación de la resolución 1624 (2005). En los párrafos 6 y 7 del informe se indicaba que la mayoría de los Estados que habían presentado información y prohibían la incitación lo hacían penalizando expresamente la formulación de declaraciones públicas en las que se incite a cometer un acto terrorista. Otros Estados indicaron que las comunicaciones privadas también quedaban comprendidas entre las conductas penalizadas si en ellas se inducía a cometer un acto de terrorismo, se proponía que se perpetrara tal acto o se prestaba asesoramiento para ello. La mayoría de las prohibiciones imponían responsabilidad penal con independencia de que se hubiera cometido efectivamente o se hubiera intentado cometer un acto de terrorismo, lo cual contribuiría a subsanar la deficiencia derivada del carácter reactivo de los convenios, convenciones y protocolos universales relativos al terrorismo.

La insuficiencia de los mecanismos reactivos del derecho penal, que dependen de que se cometa o intente cometer el acto de violencia, para proteger a la sociedad contra personas dispuestas a morir por una causa también está suscitando un mayor interés en los mecanismos de prevención del terrorismo a nivel regional. El Consejo de Europa, integrado por 47 Estados miembros, elaboró hace mucho tiempo un Convenio para la Represión del Terrorismo (1977). En 2005, los miembros negociaron un Convenio para la Prevención del Terrorismo, que entró en vigor en junio de 2007. Entre sus medidas preventivas cabe mencionar la tipificación de

nuevos delitos, como la provocación pública para que se cometa un delito de terrorismo<sup>16</sup>, el reclutamiento de terroristas y el adiestramiento para el terrorismo. Así, el texto del artículo 5 de los convenios es el siguiente:

A los efectos del presente Convenio, por “provocación pública para que se cometa un delito de terrorismo” se entiende distribuir al público o poner a su disposición por otros medios un mensaje con la intención de incitar a que se cometa un delito de terrorismo cuando esa conducta, promueva directamente o no un delito de terrorismo, cause el peligro de que se cometa uno o más de esos delitos.

Cada Parte adoptará las medidas necesarias a fin de que, cuando se cometa ilícita e intencionalmente, la provocación pública para que se cometa un delito de terrorismo definida en el párrafo 1 constituya un delito penal con arreglo a su derecho interno.

El Convenio Europeo no se limita a disponer que se penalice la incitación fundada en el odio nacional, racial o religioso. No obstante, como éstos son los principales motivos para el reclutamiento de terroristas o la incitación a cometer actos de terrorismo, el Convenio da cumplimiento eficaz al requisito del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de que se prohíba propugnar el odio que incita a la violencia. Desde luego, el delito establecido en el Convenio para la Prevención del Terrorismo también debe satisfacer el requisito del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en virtud del cual nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones, y:

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole [...]

El delito de incitación previsto en el Convenio sólo se aplica a la provocación pública para que se cometan delitos claramente definidos por la ley cuando esa provocación responde a la intención dolosa concreta de incitar a cometer un delito, de modo que la conducta negligente o las consecuencias imprevistas de un acto no generan responsabilidad penal. En vista de esas salvaguardias, el delito de provocación parece guardar coherencia con el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo texto es el siguiente:

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

---

<sup>16</sup>Se entiende por delito de terrorismo un delito establecido en cualquiera de los instrumentos universales relacionados con el terrorismo desde el Convenio contra el apoderamiento ilícito de aeronaves (1970) hasta el Convenio sobre la financiación del terrorismo (1999).

## H. Etapas de la incorporación a los convenios, convenciones y protocolos y de su aplicación

El proceso por el que un Estado pasa a ser parte en un tratado, convenio o convención internacional (tratado multilateral) entraña un componente internacional y uno nacional. El primero consiste en un procedimiento formal dispuesto en el acuerdo y regido por principios del derecho internacional. Los convenios, convenciones y protocolos relacionados con el terrorismo exigen que se deposite un instrumento jurídico oficial ante el depositario designado para el acuerdo de que se trate, como se indica en la nota 7 de pie de página anterior. En ese documento se debe expresar, en la terminología apropiada del derecho internacional, la voluntad del país a someterse a las obligaciones de ese instrumento. Obviamente, no obstante, ese procedimiento formal no tiene lugar hasta que no ha concluido un componente nacional del proceso. Es necesario adoptar una decisión política para satisfacer los requisitos de aprobación previstos en las normas constitucionales u otras normas jurídicas del país, así como, a menudo, adoptar medidas legislativas.

Por lo general, la primera etapa para pasar a ser parte en un acuerdo mundial relativo al terrorismo es un análisis de la legislación necesaria para cumplir las normas internacionales de la lucha contra el terrorismo. Como es lógico, los gobiernos y las legislaturas desean conocer de antemano las modificaciones que tendrán que hacer en su ordenamiento jurídico a raíz de su decisión de incorporarse a un tratado internacional o de someterse a otras normas internacionales. Algunos países, ya sea en virtud de su derecho interno o por principio, no aprueban un tratado hasta que no entra en vigor la legislación que le permita cumplir todas sus obligaciones internacionales, y no consideran que un tratado sea vinculante hasta que no se incorpora al derecho interno<sup>17</sup>. Esa posición suele denominarse “dualista”, pues el derecho internacional y el derecho del país se consideran dos sistemas separados y se requiere una ley para incorporar una obligación internacional en el ordenamiento jurídico interno<sup>18</sup>.

En otros países, al aprobarse un tratado se incorporan automáticamente sus disposiciones al derecho interno, lo cual permitiría que los artículos relativos a la asistencia judicial recíproca y otras cuestiones de procedimiento equivalieran a una autorización legal de ejecución automática, que surte efecto al entrar en vigor el tratado, sin que se necesite ninguna otra medida ejecutiva o legislativa con excepción de la medida práctica de publicar el tratado en el boletín oficial o de hacer pública la aprobación de alguna otra manera. No obstante, incluso los países que siguen una tradición denominada “monista” de incorporación automática de tratados necesitarán leyes para dar efecto a elementos que no se ejecutan automáticamente y son indispensables para la aplicación<sup>19</sup>. El ejemplo más claro de ello es la penalización de los delitos. En ninguno de los acuerdos relativos al terrorismo se especifica una pena, ni grados de penalización, para los delitos que en ellos se definen. La formulación del artículo 4 del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo es característica:

<sup>17</sup>A menos que se indique lo contrario, todas las leyes y decisiones judiciales citadas pueden consultarse en inglés o en su idioma original en la base de datos de la legislación contra el terrorismo de la ONUDD, en [www.unodc.org/tldb](http://www.unodc.org/tldb).

<sup>18</sup>Véase por ejemplo la Constitución de Sudáfrica (1996), artículo 231.

<sup>19</sup>El párrafo 1) del artículo 122 de la Constitución de la República de Albania dispone que: Todo acuerdo internacional que haya sido ratificado constituirá parte del ordenamiento jurídico interno una vez que haya sido publicado en el Boletín Oficial de la República de Albania. Tendrá aplicación directa excepto cuando su ejecución no sea automática y sea necesario promulgar una ley. [...]

Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para:

- a) Tipificar como infracción penal, con arreglo a su legislación interna, los delitos enunciados en el artículo 2;
- b) Sancionar esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su carácter grave.

Aunque la tradición jurídica de un país permitiera en teoría penalizar al autor de un delito que sólo se ha definido en un tratado internacional que un país se ha obligado a cumplir y no en un instrumento legislativo interno, ese delito permanecería impune hasta que hubiera una ley que definiera la pena. Un principio fundamental del estado de derecho es que no puede haber pena sin ley previa, y pocos serían partidarios de que se impusiera una pena por analogía con otro delito. En consecuencia, un país que al aprobar un tratado incorpora automáticamente a su derecho interno un delito tal y como se define en ese tratado, debe adoptar una medida legislativa para establecer la pena correspondiente y aplicar otras disposiciones que no se ejecutan automáticamente.



## **II. La penalización y otros requisitos legislativos de los convenios, convenciones y protocolos relativos al terrorismo**

### **A. Elementos comunes de los convenios, convenciones y protocolos**

En dos de los 16 acuerdos relativos al terrorismo no se establece ningún delito, por lo que esos acuerdos no se describen en detalle. El Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (1963) establece procedimientos para la devolución de la aeronave y el trato a los pasajeros y la tripulación después de un desvío ilícito. También exige a cada Estado contratante que establezca su jurisdicción para sancionar los delitos cometidos a bordo de aeronaves matriculadas en él, pero no establece ningún delito que los Estados Partes estén obligados a sancionar. El Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección exige a los Estados Partes que adopten medidas para fiscalizar los explosivos que no contengan sustancias químicas volátiles detectables por el equipo de detección correspondiente, pero esas medidas no tienen por qué ser de orden penal. Ese instrumento tampoco prevé ningún mecanismo de cooperación en materia de justicia penal, por lo que no se examina aquí. Los demás instrumentos (nueve convenios o convenciones, cuatro protocolos y una enmienda) tienen elementos comunes. Todos exigen: *a*) la tipificación de la conducta definida en un acuerdo particular como delito punible; *b*) el establecimiento de fundamentos concretos para establecer la jurisdicción respecto de ese delito, como la matriculación de una aeronave o buque o el lugar en que se ha perpetrado un atentado; y *c*) la capacidad y la obligación de remitir una causa contra un presunto delincuente o un acusado a las autoridades nacionales para su enjuiciamiento, si no se aprueba la extradición con arreglo al acuerdo aplicable, y de prestar las formas de cooperación internacional conexas.

### **B. Acuerdos relativos a la seguridad de la aviación civil elaborados por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)**

#### **B-1 Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1970)**

Los primeros convenios relativos al terrorismo fueron elaborados por la OACI en 1963, 1970 y 1971 como reacción ante los secuestros de aeronaves. El Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (1963) exige a sus partes que adopten “las medidas necesarias a fin de establecer su jurisdicción como Estado de matrícula sobre las infracciones cometidas a bordo de las aeronaves matriculadas en tal Estado” (art. 3.2). No exige que se defina como delito ninguna conducta particular que ponga en peligro la seguridad de una aeronave o de las personas a bordo. Además, el requisito de establecer la jurisdicción sólo se aplica a los actos cometidos a bordo de una aeronave en vuelo, lo cual se define como el

período comprendido entre el momento en que se aplica la fuerza motriz para despegar hasta que termina el recorrido de aterrizaje. Los instrumentos relativos a la aviación elaborados con posterioridad fueron reacciones cada vez mayores a la frecuencia con que por entonces se secuestraban aeronaves. El apartado *a)* del artículo 1 del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1970) exige a los Estados partes que sancionen con penas severas a toda persona que “ilícitamente, mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación, se apodere de tal aeronave, o ejerza el control de la misma”. En el artículo se hace referencia a una aeronave “en vuelo”, lo cual se define en el párrafo 1 del artículo 3 como “desde el momento en que se cierran todas las puertas externas después del embarque hasta el momento en que se abra cualquiera de dichas puertas para el desembarque”.

## **B-2 Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971)**

El acuerdo se aprobó tras la destrucción en el Oriente Medio de cuatro aeronaves civiles en tierra en septiembre de 1970. Exige la penalización de atentados contra aeronaves “en servicio”, lo cual se define en el apartado *b)* del artículo 2 como “desde que el personal de tierra o la tripulación comienza las operaciones previas a un determinado vuelo hasta veinticuatro horas después de cualquier aterrizaje;”. En los apartados *a)* y *d)* del artículo 2 también se exige la penalización de todo acto de violencia cometido contra una persona a bordo de una aeronave en vuelo que destruya o dañe las instalaciones o servicios de la navegación aérea o perturbe su funcionamiento y pueda constituir un peligro para la seguridad de la aeronave.

## **B-3 Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional (1988)**

El Protocolo sólo está abierto a los Estados Partes en el Convenio de Montreal de 1971. Se negoció a raíz de los atentados contra viajeros en aeropuertos de Viena, Roma y otras ciudades en los años ochenta. Dispone la penalización de todo acto de violencia que pueda causar lesiones graves o la muerte o destruya o cause graves daños en un aeropuerto que preste servicio a la aviación civil internacional o en una aeronave o instalación si ese acto pone en peligro o puede poner en peligro la seguridad del aeropuerto. La Ley Modelo de la ONUDD contra el Terrorismo, que puede consultarse en el título Instrumentos de asistencia técnica de la página sobre prevención del terrorismo de [www.unodc.org](http://www.unodc.org), contiene proyectos de ley para la aplicación de las disposiciones legales de los convenios sobre la seguridad de la aviación. La aplicación legislativa se ha logrado en algunos países al aprobar las bases jurisdiccionales y establecer los delitos correspondientes a múltiples acuerdos en un solo instrumento. Después de negociar el Convenio de 1971, varios países aprobaron legislación para dar efecto a los convenios de 1963, 1970 y 1971 mediante una sola ley<sup>20</sup>. Algunas leyes consolidadas promulgadas después de la negociación del Protocolo relativo a los aeropuertos de 1988 incorporan no sólo los delitos definidos en él, sino también la introducción no autorizada de armas y otros artículos peligrosos en aeropuertos y aeronaves<sup>21</sup>.

<sup>20</sup>Entre esos instrumentos cabe mencionar la Ley de delitos contra la aviación de Nueva Zelanda de 1972, la Ley sobre el secuestro de aeronaves de Malawi de 1972, la Ley de delitos contra la aviación de Malasia de 1984 y la Ley de Aviación Civil de Mauricio (secuestro de aeronaves y otros delitos) de 1985. Algunos de esos instrumentos, como el de Mauricio, se enmendaron insertando un artículo en el que se incorporaba el Protocolo de 1988 relativo a los aeropuertos. Su Ley sobre el secuestro de aeronaves y otros delitos de 1985 se enmendó en 1994 añadiendo un artículo 6A, en el que se penalizaba la conducta definida como delito en el Protocolo de 1988 relativo a los aeropuertos del Convenio sobre la seguridad de la aviación civil de 1971, así como todo acto cometido en un aeropuerto empleando un dispositivo, una sustancia o un arma que pueda causar graves daños al medio ambiente.

<sup>21</sup>La Ley penal (aviación) de Australia de 1991 y la Ley de aviación civil (seguridad) de Fiji de 1994 son nuevas versiones amplias, posteriores a 1988, de leyes anteriores sobre la seguridad de la navegación aérea e incorporan medidas de seguridad aeroportuaria que prohíben la introducción de armas y otros artículos peligrosos y, en el caso de la Ley de Fiji, disposiciones sobre el acceso a los aeropuertos, las inspecciones de seguridad y temas conexos.

## **C. Acuerdos relativos a la seguridad marítima elaborados por la Organización Marítima Internacional (OMI)**

### **C-1 Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (1988) y su Protocolo sobre las plataformas fijas (1988)**

En el ámbito marítimo, este instrumento se conoce como Convenio SUA. Combina muchas de las disposiciones formuladas en décadas anteriores para encarar los atentados cometidos a bordo de aeronaves. El instrumento se elaboró a raíz del secuestro en 1985 del crucero *Achille Lauro* en el Mediterráneo y el asesinato de un pasajero. Dispone que se penalicen los siguientes actos: apoderarse de un buque, causar daños a éste o a su carga que puedan poner en peligro la navegación segura de ese buque, colocar en él un artefacto o sustancia que pueda ponerlo en peligro; atentar contra la seguridad de la navegación causando daños importantes a las instalaciones de navegación y matar o herir a una persona en relación con los delitos enumerados anteriormente. El Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, de la misma época, aplicaba disposiciones similares también a los atentados cometidos en esas plataformas<sup>22</sup>. Un ejemplo de legislación por la que se aplican a la vez el Convenio y el Protocolo es la Ley penal (buques y plataformas fijas) de Australia de 1992, enmendada por el anexo 17 de la Ley de enmiendas legislativas y judiciales N° 24 de 2001.

### **C-2 Protocolos del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima y del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (2005)**

Los protocolos del Convenio y el Protocolo de 1988 se negociaron en 2005. En esos instrumentos se dispone que, al entrar en vigor mediante la obtención del número necesario de aprobaciones, se combinarán con los instrumentos anteriores y determinadas partes pasarán a denominarse Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (2005) y Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (2005). En los nuevos acuerdos se definen delitos adicionales, tales como: usar en un buque, o en su contra, o descargar desde el mismo, cualquier tipo de explosivo, material radiactivo o arma biológica, química o nuclear de forma que pueda causar la muerte o daños o lesiones graves; descargar otras sustancias nocivas o peligrosas que puedan causar la muerte o daños o lesiones graves; o utilizar un buque de forma que pueda causar la muerte o daños o lesiones graves; o amenazar con cometer esos actos. El transporte a bordo de un buque de determinados materiales, así como de cualquier equipo, material, programa informático o tecnología que contribuya significativamente al diseño de un arma biológica, química o nuclear, debe penalizarse si tiene por objeto intimidar a una población o coaccionar a un gobierno u organización internacional. En otros artículos se dispone la penalización del acto de transportar a una persona a sabiendas de que ha cometido un delito definido en el Protocolo de 2005 o en la lista anexada de tratados relativos al terrorismo, así como el de lesionar a una persona en relación con la comisión de los delitos definidos.

<sup>22</sup>En la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar figura una definición de plataforma continental. En términos simplificados, consiste en la prolongación natural del territorio continental de un Estado hasta el punto en que comienza el fondo oceánico profundo. No obstante, es preciso examinar especificaciones y límites sumamente técnicos de la Convención para establecer si un punto determinado forma parte de la plataforma continental.

La Ley Modelo de la ONUDD contiene proyectos de artículos en los que se tipifican esos nuevos delitos, y se da cumplimiento al requisito del Protocolo de 2005 del Convenio SUA de que las partes adopten medidas para responsabilizar en lo penal, civil o administrativo a una entidad jurídica que se encuentre en su territorio o se haya organizado con arreglo a sus leyes cuando una persona responsable de su administración o control, en el desempeño de esas funciones, haya cometido un delito establecido en el Convenio enmendado.

## **D. Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (1979) y su Enmienda de 2005, elaboradas por el OIEA**

En 1979 el OIEA elaboró la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, en la que se establecen obligaciones relativas a la protección y el transporte de determinados materiales. El artículo 7 dispone que los Estados partes penalicen toda manipulación ilícita de material nuclear o amenaza de realizarla; el robo, hurto, exacción u otra forma ilícita de adquisición de material nuclear; o la amenaza de tal adquisición ilícita para coaccionar a una persona física o jurídica, a una organización internacional o a un Estado. En 2005 el instrumento se enmendó para penalizar los actos dirigidos contra una instalación nuclear o destinados a interferir en su funcionamiento que pudieran causar lesiones o daños graves, así como: los transportes de esos materiales hacia un Estado o fuera de él sin autorización legal; la exacción de materiales nucleares mediante amenaza o uso de la fuerza, y la amenaza de emplear esos materiales con el fin de causar la muerte o lesiones graves a personas o sustanciales daños patrimoniales o ambientales, o de cometer un delito para coaccionar a una persona, a una organización internacional o a un Estado<sup>23</sup>. Como se explicará en la Sección E-4 de la Parte II, la aplicación de ese acuerdo debería considerarse en conjunción con un instrumento elaborado por el Comité Especial de la Asamblea General en 2005, el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear.

## **E. Acuerdos relativos a otras formas de proteger a civiles elaborados por iniciativa de la Asamblea General**

### **E-1 Las convenciones sobre las personas internacionalmente protegidas y sobre los rehenes de 1973 y 1979**

La Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1973) exige a los Estados Partes que penalicen los atentados violentos contra Jefes de Estado y ministros de asuntos exteriores y sus familiares, así como contra agentes diplomáticos con derecho a protección especial en virtud del derecho internacional. La expresión “agentes diplomáticos” y las circunstancias en que esas personas tienen derecho a protección especial se exponen en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961)<sup>24</sup>. Con arreglo a la Convención sobre los rehenes (1979), ha cometido un delito quien se apodere de una persona -no sólo un agente diplomático- o la detenga y amenace con matarla, herirla o mantenerla detenida a fin de obligar a un Estado, una organización internacional o una persona a una acción u omisión. Ese instrumento sólo atañe a las detenciones y amenazas conexas, no a la muerte o las lesiones que pudieran derivarse de ellas, y sólo se aplica

<sup>23</sup>Enmienda de 2005 de la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, por la que se crea un nuevo acuerdo, la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares y las instalaciones nucleares.

<sup>24</sup>Que entró en vigor el 24 de abril de 1964, UN Treaty Series, vol. 500, pág. 95.

cuando el acontecimiento tiene una dimensión internacional. Las Islas Cook incorporaron la Convención sobre las personas internacionalmente protegidas (1973) y la Convención sobre los rehenes (1980) en un solo instrumento, la Ley penal (personas internacionalmente protegidas y rehenes) de 1982, N° 6. Aunque la Convención sobre las personas internacionalmente protegidas (1973) dispone la penalización de atentados contra personas protegidas, no especifica si la intención dolosa necesaria debe incluir el conocimiento de que la víctima era una persona protegida. En la legislación de las Islas Cook se señala expresamente que ese conocimiento no es un elemento del delito y que no es necesario que la acusación lo demuestre.

## **E-2 Convenio sobre los atentados terroristas con bombas (1997)**

Como se mencionó anteriormente, en su resolución 51/210, de 1996, la Asamblea General estableció un Comité Especial abierto a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y encargado de negociar instrumentos para la represión de diversas manifestaciones del terrorismo. El primer resultado de la labor del Comité fue el Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997). Aunque el título se refiere sólo a los atentados cometidos con bombas, el instrumento también atañe a las armas de destrucción en masa. En el párrafo 3 de su artículo 1 se define como artefacto explosivo u otro artefacto mortífero:

- a) Un arma o artefacto explosivo o incendiario que obedezca al propósito de causar o pueda causar la muerte, graves lesiones corporales o grandes daños materiales;
- o
- b) El arma o artefacto que obedezca al propósito de causar o pueda causar la muerte o graves lesiones corporales o grandes daños materiales mediante la emisión, la propagación o el impacto de productos químicos tóxicos, agentes o toxinas de carácter biológico o sustancias similares o radiaciones o material radiactivo.

En el artículo 3 se dispone la penalización del acto de utilizar o colocar intencionalmente un explosivo u otro artefacto mortífero con el propósito de causar la muerte, graves lesiones corporales o un gran perjuicio económico. El Convenio no se aplica a las actividades de las fuerzas armadas durante un conflicto armado, que están sometidas a otras normas de derecho internacional humanitario, codificadas principalmente en los Convenios y Protocolos de Ginebra y de La Haya relativos al derecho de los conflictos armados<sup>25</sup>. La Ley para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas N° 11 de 1999 de la República de Sri Lanka es un ejemplo de legislación nacional de aplicación de las disposiciones del Convenio sobre los atentados terroristas con bombas.

## **E-3 Convenio sobre la financiación del terrorismo (1999) (penalización)**

El segundo resultado de la labor del Comité Especial fue el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999). En el párrafo 1 de su artículo 2 dispone que los Estados Partes penalicen la conducta de toda persona que:

- . . . por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer:

<sup>25</sup>Véase el título Derecho internacional humanitario en [www.icrc.org/spa](http://www.icrc.org/spa).

- a) Un acto que constituya un delito comprendido en el ámbito de uno de los tratados enumerados en el anexo y tal como esté definido en ese tratado; o
- b) Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.

En el apartado *a)* del párrafo 1 del artículo 2 se incorporan mediante referencias los delitos penalizados en nueve de los instrumentos universales relativos al terrorismo anteriores al Convenio sobre la financiación del terrorismo como actos para los que queda prohibido proveer o recolectar fondos. Otra forma de lograr el mismo efecto sería citar en el derecho interno la definición completa del delito que figura en cada instrumento. En el apartado *b)* del párrafo 1 del artículo 2 se establece una definición autónoma de los actos terroristas violentos para los que queda prohibido proveer o recolectar fondos.

Por Ley 2001-1062 de 15 de noviembre 2001, artículo 421-2-1 del Código Penal, Francia define el delito de financiación del terrorismo; su traducción no oficial es la siguiente:

De igual modo, el hecho de financiar una empresa terrorista mediante el suministro, la recolección o la administración de fondos, valores o cualquier otro bien, o mediante el suministro de asesoramiento a tal fin, con la intención de que dichos fondos, valores o bienes se utilicen, o cuando se sepa que se han de utilizar, total o parcialmente, para cometer cualquiera de los actos de terrorismo previstos en el presente capítulo, constituye un acto de terrorismo aunque ese acto no se cometa<sup>26</sup>.

En la última frase de la ley francesa se aplica el párrafo 3 del artículo 2 del Convenio, que dispone lo siguiente:

Para que un acto constituya un delito enunciado en el párrafo 1, no será necesario que los fondos se hayan usado efectivamente para cometer un delito mencionado en los apartados *a)* o *b)* del párrafo 1.

El párrafo 3 del artículo 2 del Convenio es parte de un adelanto muy importante en el empleo de medidas contra el terrorismo encaminadas a prevenir la violencia terrorista en lugar de limitarse a reaccionar ante ella. Aunque el Convenio sobre la financiación del terrorismo tiene una estructura y una formulación similares a las del Convenio sobre los atentados terroristas con bombas, desde el punto de vista estratégico representa un avance decisivo contra la planificación y preparación previas a casi todos los atentados terroristas. El Convenio sobre la financiación del terrorismo logra ese propósito mediante dos innovaciones. En lugar de prohibir una forma particular de violencia relacionada con el terrorismo, el Convenio penaliza la preparación y el apoyo logísticos no violentos que hacen posible las agrupaciones y operaciones terroristas de

<sup>26</sup>Texto original: Constitue également un acte de terrorisme le fait de financer une entreprise terroriste en fournissant, en réunissant ou en gérant des fonds, des valeurs ou des biens quelconques ou en donnant des conseils à cette fin, dans l'intention de voir ces fonds, valeurs ou biens utilisés ou en sachant qu'ils sont destinés à être utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre l'un quelconque des actes de terrorisme prévus au présent chapitre, indépendamment de la survenance éventuelle d'un tel acte.

envergadura. Además, en el párrafo 3 de su artículo 2 elimina toda ambigüedad disponiendo expresamente que, para ser punible, la provisión o recolección de fondos prohibida no ha de culminar necesariamente en la comisión de un acto de violencia como los que se definen en el párrafo 1 del artículo 2 del Convenio. La única forma de cumplir todas las normas internacionales aplicables a la financiación del terrorismo consiste en promulgar legislación que establezca el delito correspondiente, en lugar de recurrir a teorías de complicidad, conspiración, blanqueo de capitales u otros delitos no relacionados concretamente con la financiación del terrorismo.

#### **E-4 Convenio sobre el terrorismo nuclear (2005)**

El Convenio sobre el terrorismo nuclear también fue fruto de la labor del Comité Especial. Define como delitos: *a)* el poseer o utilizar material radiactivo o un explosivo nuclear o dispositivo de dispersión de radiación con el propósito de causar la muerte o graves lesiones corporales o daños considerables a los bienes o al medioambiente; *b)* el utilizar material radiactivo o un dispositivo, o utilizar una instalación nuclear o causarle daños, de modo que entrañe el riesgo de emisión de material radiactivo con el propósito de causar la muerte o graves lesiones corporales o daños considerables a los bienes o al medioambiente, o con el propósito de obligar a una persona natural o jurídica, una organización internacional o un Estado a realizar o abstenerse de realizar algún acto. Esos delitos se relacionan más expresamente con los dispositivos nucleares contruidos específicamente para causar daños que los delitos definidos en la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (1979), pero los acuerdos del OIEA también incluyen prohibiciones de uso perjudicial, hurto, robo, malversación u otros medios ilegales de obtener esos materiales y las amenazas de realizar esos actos. Ambos instrumentos definen su terminología, y esas definiciones deben ser examinadas meticulosamente por expertos al formularse la legislación. Por ejemplo, las “instalaciones nucleares” están protegidas por ambos acuerdos, pero se definen de diferente manera en uno y otro. En consecuencia, los expertos nacionales encargados de la formulación de las leyes tal vez deseen considerar la posibilidad de consultar a los asesores jurídicos de la ONUDD y el OIEA para evitar conflictos y duplicación en la legislación interna que incorpore esos dos instrumentos. La Ley Modelo de la ONUDD contra el Terrorismo contiene un conjunto de medidas de penalización en las que se incorporan los delitos definidos en los dos instrumentos relativos a cuestiones nucleares. Además, en cualquier situación que entrañe la posibilidad de uso indebido de materiales radiactivos, también debería considerarse la aplicabilidad del Convenio sobre los atentados terroristas con bombas (1997), que atañe a:

El arma o artefacto que obedezca al propósito de causar o pueda causar la muerte o graves lesiones corporales o grandes daños materiales mediante la emisión, la propagación o el impacto de [...] radiaciones o material radiactivo.

#### **E-5 Labor en curso en relación con un convenio amplio contra el terrorismo**

La continuación de la labor del Comité Especial hasta 2007 se refleja en el documento A/62/37, informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General sobre las reuniones celebradas los días 5, 6 y 15 de febrero de 2007. Ese informe, que versa sobre la negociación de un convenio amplio, refleja opiniones divergentes sobre una serie de cuestiones. Como lograr la aplicación generalizada de semejante convenio podría llevar años, la ONUDD y su Subdivisión de Prevención del Terrorismo siguen propugnando la aprobación y aplicación de los instrumentos relativos al terrorismo que ya existen.

## F. Otros requisitos legislativos relativos a la financiación del terrorismo

### F-1 Fuentes de las normas internacionales relativas a la financiación del terrorismo

La penalización, examinada en la Sección E-3 de la Parte II, es sólo una de las medidas de la lucha contra la financiación del terrorismo exigida por las normas internacionales, y el Convenio sobre la financiación del terrorismo es sólo una de esas normas. De forma independiente, en su resolución 1373 (2001) el Consejo exige no sólo a los 160 Estados Partes en ese instrumento, sino a todos los Estados, que penalicen la financiación, definida casi con las mismas palabras que en el Convenio. Las Recomendaciones Especiales del Grupo de Acción Financiera (GAFI), que se examinan a continuación, y la labor de los órganos regionales análogos también refuerzan ese requisito de penalización. En las resoluciones del Consejo de Seguridad y las Recomendaciones Especiales del GAFI se prevé además una serie de normas que no son de naturaleza penal, como la congelación de fondos de los terroristas. Es preciso tener en cuenta estas normas al redactar las leyes relativas a cualquier aspecto de la lucha contra la financiación del terrorismo, pues las normas y las obligaciones están estrechamente vinculadas.

Además de la obligación de penalizar la financiación del terrorismo, el Convenio sobre la financiación del terrorismo contiene importantes elementos que no son de naturaleza penal. Obliga a las Partes a contar con leyes que les permitan responsabilizar en lo civil, lo administrativo o lo penal a una entidad jurídica cuando una persona a cargo de su administración o control, en el desempeño de esas funciones, haya cometido un delito de financiación<sup>27</sup>. También exige a las Partes que establezcan medidas para individualizar, detectar, congelar e incautar con fines de decomiso los fondos utilizados para la comisión de delitos de terrorismo o asignados a ese propósito. El inciso iii) del apartado b) del párrafo 1 del artículo 18 exige a las Partes que obliguen a las instituciones financieras y a los profesionales que realizan transacciones financieras a identificar a sus clientes. Las Partes deben considerar la posibilidad de establecer normas sobre la denuncia de “todas las transacciones complejas o de magnitud no acostumbrada, así como modalidades inusuales de transacciones sin fines económicos aparentes o propósito lícito evidente”. Con arreglo a esa formulación de lo que constituye una transacción sospechosa, no es necesario que exista una conexión aparente con el tráfico de drogas o el terrorismo. La falta de un propósito lícito evidente es suficiente para exigir a la administración de la institución que denuncie la transacción. Es preciso formular la obligación de denuncia de forma amplia, porque si bien cabe esperar de un profesional del sector financiero que individualice transacciones sin razón de ser legítima aparente que encaje con el perfil comercial del cliente, no cabe esperar que determine el tipo de actividad ilegítima que puede esconderse tras esas transacciones.

<sup>27</sup>Cabe señalar que en el Protocolo de 2005 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (1988) también se establece una obligación de contraparte de establecer la responsabilidad ante la ley de una entidad jurídica cuando una persona a cargo de su administración o control, en el desempeño de esas funciones, ha cometido un delito establecido en el Convenio. En el artículo 5 de la Ley contra el terrorismo de Barbados de 2002 figura una disposición general al respecto:

Quando una persona a cargo de la administración o el control de una entidad situada o registrada en Barbados u organizada bajo sus leyes ha cometido un delito descrito en los artículos 3 ó 4 [es decir, un acto de terrorismo o de financiación del terrorismo], esa entidad, en circunstancias en que la persona ha cometido el delito actuando en el desempeño de esas funciones, es culpable de un delito [...].

Hay notables diferencias de hecho entre las prácticas y los delitos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, motivo por el cual penalizar el blanqueo de capitales no es suficiente para sancionar la financiación del terrorismo. Por lo general, el blanqueo de capitales entraña incorporar al comercio legítimo o a canales bancarios importantes, a menudo de forma fraccionada o encubierta para evitar la detección, beneficios derivados de transacciones ilegales. En cambio, la financiación del terrorismo puede entrañar el agrupar sumas derivadas de actividades lícitas o microdelincuencia y transferirlas a una persona o entidad que pueda luego remitir sumas relativamente pequeñas en apoyo de terroristas o de sus actividades. Esos fondos se vuelven ilegales sólo cuando al inicio de la cadena o en alguno de sus eslabones existe la intención de emplearlos para financiar un acto de terrorismo. A pesar de esas diferencias entre el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, la lucha mundial contra esos dos fenómenos requiere la asistencia de instituciones y profesionales tanto del ámbito bancario como de otros ámbitos para detectar las transacciones sospechosas. En ambos casos se depende en gran medida de la reunión y el análisis de información, actividades que suelen estar a cargo de dependencias de información financiera. La denuncia de actividades sospechosas surgió como mecanismo de control administrativo contra el blanqueo de capitales. Aplicar esa práctica a la lucha contra la financiación del terrorismo demuestra la integración cada vez mayor entre los regímenes mundiales que se ocupan de combatir uno y otro fenómeno.

## F-2 Congelación y confiscación de fondos terroristas

El Convenio sobre la financiación del terrorismo (1999) es sólo un aspecto del esfuerzo internacional más amplio de detectar y reprimir la financiación y el apoyo del terrorismo y de disuadir de que se cometan actos terroristas. En su artículo 8, el Convenio dispone que cada Estado adopte medidas para congelar, incautar y decomisar los productos e instrumentos de los delitos enumerados en el acuerdo. Siguiendo el modelo de la Convención de Viena sobre estupefacientes (1988)<sup>28</sup>, el Convenio sobre la financiación del terrorismo considera que el congelamiento es una disposición provisional destinada a impedir que desaparezcan o se dispersen los bienes que se adopta como medida preliminar a una decisión de transferir permanentemente su propiedad al Estado o, en algunos casos, a una víctima o a su legítimo propietario. En el Convenio se prevé la posibilidad de que se decida decomisar el bien por tratarse de un instrumento o producto del delito. El procedimiento de decomiso con arreglo a las leyes nacionales suele quedar determinado por la sentencia condenatoria del propietario o, en algunos sistemas, la determinación de preponderancia o alguna otra carga de la prueba en lo civil de que el bien que se dispone decomisar era producto o instrumento del delito.

No obstante, al aplicar el Convenio sobre la financiación del terrorismo, es conveniente que los países establezcan y diferencien los regímenes establecidos por las resoluciones del Consejo de Seguridad. La resolución 1267 se aprobó en 1999 y la obligación de congelar activos se reiteró continuamente en las resoluciones posteriores sobre el tema. Recientemente, en el preámbulo de la resolución 1735 (2006) se reiteró que “las medidas a que se hace referencia en el párrafo 1 *infra* [congelación de activos, prohibición de viajar y embargo de armas] son de carácter preventivo y no se basan en criterios penales establecidos en el derecho interno”.

Así pues, la obligación de congelar activos establecida en la resolución 1267 (1999) debe seguir cumpliéndose como lo determine periódicamente el Consejo de Seguridad, con independencia de que, en última instancia, se decida confiscar los fondos, procesar a una persona o emitir

<sup>28</sup>Artículo 5 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988).

un dictamen judicial. En la resolución 1373 (2001) se plantean diferentes cuestiones. Al hacer hincapié en los recursos de carácter penal y no caracterizar explícitamente a los terroristas ni a lo que constituye un acto de terrorismo, deja que esas cuestiones se determinen de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional, por lo que los bienes pueden decomisarse si hay motivos para ello con arreglo al derecho interno. No obstante, la congelación debe aplicarse a todos los bienes de propiedad o bajo el control de personas que cometan o intenten cometer actos terroristas, mientras que la mayoría de las leyes vigentes sólo permiten congelar activos susceptibles de un eventual decomiso, lo que equivale en la mayoría de los países a los instrumentos y productos del delito. Así pues, las autoridades que consideren la aplicación legislativa del Convenio sobre la financiación del terrorismo (1999) deberán disponer la congelación preventiva con arreglo a la resolución 1267 (1999), la posible confiscación con arreglo a la resolución 1373 (2001) si se logra reunir las pruebas necesarias y la congelación y el decomiso tradicionales de los instrumentos y productos del delito con arreglo al Convenio sobre la financiación del terrorismo. Una forma de establecer esa autoridad legal es una ley que faculte al gobierno a imponer decisiones del Consejo de Seguridad con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Un ejemplo representativo es la Ley de las Naciones Unidas del Canadá:

Aplicación de decisiones del Consejo de Seguridad;

2. Cuando en cumplimiento del Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, reproducido en el anexo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decida que debe aplicarse una medida para dar efecto a cualquiera de sus decisiones y exhorte al Canadá a aplicarla, el Gobernador del Consejo dará las órdenes que estime necesarias u oportunas para que la medida pueda aplicarse efectivamente.

Delitos y sanciones

3. 1) Toda persona que contravenga una orden o disposición de esta Ley será culpable de un delito y se le aplicará

a) en juicio sumario, una multa de no más de 100.000 dólares o una pena de prisión de no más de un año o ambas cosas, o

b) tras condena en firme, una pena de prisión de no más de diez años.

### **F-3 Las Recomendaciones Especiales del GAFI**

También debe tenerse en cuenta la labor del Grupo de Acción Financiera (GAFI o FATF, por sus siglas en inglés) y de los órganos regionales similares que aplican las Cuarenta Recomendaciones sobre el blanqueo de capitales y las Nueve Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo. El GAFI es una organización intergubernamental con sede en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, en París, a cuya labor contribuyen órganos regionales similares en todo el mundo. Las Cuarenta Recomendaciones sobre la fiscalización del blanqueo de capitales se publicaron en 1990 y se actualizaron con posterioridad. En octubre de 2001 se publicaron Ocho Recomendaciones Especiales sobre la lucha contra la financiación del terrorismo y en octubre de 2004 se agregó una Novena. Abarcan:

- I) La aprobación y aplicación del Convenio sobre la financiación del terrorismo (1999) y la aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas relativas a la financiación del terrorismo;
- II) La penalización de la financiación del terrorismo, los actos terroristas y las organizaciones terroristas y la designación de esos delitos como delitos determinantes del blanqueo de capitales;
- III) La congelación y confiscación de activos de terroristas;
- IV) La denuncia de transacciones sospechosas relacionadas con actos u organizaciones terroristas;
- V) La cooperación internacional relativa a las investigaciones, indagaciones y acciones penales, civiles y administrativas relacionadas con la financiación del terrorismo, los actos de terrorismo y las organizaciones terroristas;
- VI) La fiscalización de los sistemas alternativos de envío de remesas;
- VII) El fortalecimiento de los requisitos relativos a la información sobre el remitente de una transferencia por giro;
- VIII) La fiscalización destinada a impedir la utilización indebida de organizaciones sin fines de lucro; y
- IX) La fiscalización de los movimientos transfronterizos de efectivo.

Como en última instancia se reflejan en las leyes y los reglamentos nacionales, las recomendaciones del GAFI influyen en las prácticas bancarias internacionales y afectan a todos los países.

El GAFI y los órganos regionales similares evalúan a sus miembros. El material que emplean para esas evaluaciones es una excelente lista de comprobación interna para verificar si se cumplen no sólo las disposiciones del Convenio sobre la financiación del terrorismo, sino también las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; ese material puede consultarse en el sitio web del GAFI, [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org). Allí figura una metodología elaborada con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y empleada por esas organizaciones en sus evaluaciones. Es un documento de 92 páginas con cientos de preguntas calificadas como “criterio esencial” o “consideración adicional”, organizadas según la recomendación pertinente. Además, se proporciona a los países y evaluadores que emplean la metodología un manual explicativo de 145 páginas. El Fondo Monetario Internacional y la ONUDD también han elaborado la Model Legislation on Money Laundering and the Financing of Terrorism, December 2005 (legislación modelo sobre el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de diciembre de 2005), que puede consultarse en [www.imolin.org](http://www.imolin.org), bajo el título International Norms and Standards.

### Resumen: disposiciones de penalización y de congelación de activos en relación con el terrorismo

	Convenio sobre la financiación del terrorismo (1999)	Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad	Resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad y resoluciones conexas
<b>Obligación jurídica</b>	Tratado que cuenta actualmente con 160 Estados Partes.	Aprobada con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Jurídicamente vinculante para todos los Estados.	Aprobadas con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Jurídicamente vinculantes para todos los Estados.
<b>Disposición de penalización</b>	Comete delito quien ilícita y deliberadamente provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer [determinados actos, como los delitos establecidos en el Convenio y en la definición centrada en los civiles que figura en el Convenio. Véase más abajo].	Penaliza la provisión o recaudación intencionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en sus territorios con intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para perpetrar actos de terrorismo.	No contienen disposiciones sobre penalización, sólo disponen la congelación de activos, la prohibición de viajar y sanciones relativas a las armas.
<b>Obligación de congelación</b>	Adoptar las medidas que resulten necesarias, de conformidad con sus principios jurídicos internos, para la <b>identificación, la detección y el aseguramiento o la incautación</b> de todos los fondos utilizados o asignados para cometer los delitos indicados en el Convenio, así como el producto obtenido de esos delitos, a los efectos de su posible decomiso.	Congelar los fondos y otros activos financieros o recursos económicos de las personas que <b>cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo</b> o participen en ellos o faciliten su comisión; de las entidades de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas y entidades o bajo sus órdenes.	Congelar los fondos y otros recursos financieros, incluidos los fondos producidos o generados por bienes de propiedad de Al-Qaeda, Osama bin Laden y los talibanes y otras personas o entidades asociadas con ellos o bajo su control directo o indirecto, o de cualquier empresa de propiedad de Al-Qaeda o los talibanes o bajo su control, según lo determine el Comité.
<b>Obligación de confiscación/decomiso</b>	Adoptar, de conformidad con sus principios jurídicos internos, las medidas que resulten necesarias para el decomiso de los fondos utilizados o asignados para cometer los delitos indicados en el Convenio y del producto obtenido de esos delitos.	No se establece un requisito de confiscación o decomiso, sólo de congelación (disposición no penal).	No se establece un requisito de confiscación o decomiso, sólo de congelación (disposición no penal).
<b>Otros aspectos</b>	Para que un acto constituya un delito con arreglo al Convenio, no es necesario que los fondos se hayan utilizado efectivamente para cumplir un propósito terrorista definido. La penalización, la congelación y el decomiso se aplican a fondos de origen inocente una vez que se han provisto o recolectado con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, con uno de los propósitos terroristas definidos.	En ausencia en la resolución 1373 (2001) de una explicación definitiva de los actos que activan la obligación de congelación, los países aplican sus propias interpretaciones. Muchos de ellos definen el terrorismo o los actos de terrorismo en sus estatutos penales. La resolución dispone que se congelen todos los bienes de quienes cometen o apoyan actos de terrorismo, incluidos los bienes "inocentes" que no se pretende utilizar con fines delictivos	Lista consolidada, al 21 de enero de 2008: - 142 talibanes o personas asociadas con ellos; - 228 personas pertenecientes a la organización Al-Qaeda o asociadas con ella; - 112 entidades pertenecientes a la organización Al-Qaeda o asociadas con ella.
<b>Las Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo del Grupo de Acción Financiera (GAFI) deberían orientar la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones descritas.</b>			

## **G. Cuestiones comunes a todas las convenciones, convenios y protocolos**

### **G-1 Definición de actos terroristas y de terrorismo**

Los elementos de los delitos establecidos en los diversos tratados se resumen en las disposiciones de la Ley Modelo de la ONUDD contra el terrorismo, disponible en [www.unodc.org](http://www.unodc.org), en la página sobre prevención del terrorismo, bajo el título Instrumentos de asistencia técnica<sup>29</sup>. No hay una sola fórmula que se aplique a todos los países para penalizar esos delitos, que indique en particular si el delito se introducirá como parte de una ley especial de lucha contra el terrorismo o mediante una enmienda del Código Penal. No obstante, en la medida de lo posible conviene reproducir en la legislación de incorporación al derecho interno la terminología empleada en los instrumentos internacionales, ya que las diferencias entre países en la definición de los delitos puede crear problemas con el requisito de doble incriminación de la cooperación internacional, que se examinará en la Sección D de la Parte V. El método de penalización adecuado dependerá de los problemas que se planteen al país, su historia y sus circunstancias, así como la tradición jurídica y la jurisprudencia que determinan cómo se interpretarán las leyes. Algunos países han aprobado leyes amplias contra el terrorismo que incorporan muchas o la mayoría de los delitos establecidos en los instrumentos universales en una sola ley, como formas alternativas de cometer un delito de terrorismo o violencia terrorista. Otro método consiste en establecer un solo delito genérico de terrorismo formulando la definición en términos similares a los de la Ley Modelo de la ONUDD, extraídos del apartado *b)* del párrafo 1 del artículo 2 del Convenio sobre la financiación del terrorismo:

Toda persona que cometa un acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, será pasible de . . .

En la Sección 261 del Código Penal de Hungría se penalizan los “Actos de terrorismo” de la siguiente manera:

- 1) Toda persona que cometa un delito violento contra otra persona, un delito que plantee una amenaza pública o un delito que entrañe la utilización de armas según lo especificado en la subsección 9), con la intención de
  - a) obligar a un órgano gubernamental, a otro Estado o a una organización internacional a cometer, abstenerse de cometer o soportar cualquier acto;
  - b) intimidar o coaccionar a la población civil;
  - c) modificar el orden constitucional, social o económico de otro estado o injerir en ese orden o alterar el funcionamiento de un organización internacional, es culpable del delito . . .

<sup>29</sup>Véase también el conjunto de materiales para la aplicación de los convenios y convenciones contra el terrorismo (Implementation Kits for the International Counter-Terrorism Conventions) de la Secretaría del Commonwealth, disponibles en: <http://www.thecommonwealth.org/Internal/38061/documents/> Figuran al pie de la página y pueden descargarse en formato PDF.

Como se explica en la Ley Modelo, la interpretación preferida de “población” y “gobierno” abarca también los de otros países. Así se da cumplimiento a la obligación impuesta en el apartado *d*) del párrafo 2 de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de que los Estados “Impidan que quienes financian, planifican, facilitan o cometen actos de terrorismo utilicen su territorio para esos fines, contra otros Estados o sus ciudadanos”. En el artículo 1 de la Ley contra el terrorismo de 2000 del Reino Unido, en que se define el terrorismo, se incorpora ese concepto:

- 4) En el presente artículo:
  - a*) la “acción” abarca también las realizadas fuera del Reino Unido,
  - b*) las referencias a personas o bienes se hacen con independencia de dónde se encuentren,
  - c*) las referencias al público abarcan el de otros países además del Reino Unido, y
  - d*) por “gobierno” se entiende el del Reino Unido, el de parte del Reino Unido o el de cualquier otro país.
- 5) En la presente Ley las referencias a una acción realizada con fines terroristas incluyen la referencia a una acción realizada para beneficio de un organización proscrita.

Algunos países promulgan leyes que emplean expresamente la palabra “terrorismo” en su título y en las descripciones sustantivas de los delitos<sup>30</sup>. En el párrafo 1 del artículo 3 de la Ley contra el terrorismo de 2002 de Barbados, se define como delito de terrorismo cualquier delito establecido en cualquiera de las convenciones, convenios y protocolos relativos al terrorismo negociados hasta 1997; en relación con el Convenio sobre la financiación del terrorismo (1999), la normativa de Barbados establece el delito de financiación del terrorismo por separado. En esa normativa también se prevé el peligro de que una ley de lucha contra el terrorismo se aplique para reprimir la disidencia política o las medidas sindicales. En la Ley, además de los delitos definidos en relación con los convenios y convenciones, el terrorismo se define como:

- b*) cualquier otro acto:
  - i*) que por su naturaleza o contexto tenga por objeto intimidar al público u obligar a un gobierno u organización internacional a realizar o abstenerse de realizar cualquier acto, y
  - ii*) que tenga por objeto causar:
    - A) la muerte o graves lesiones físicas a un civil o, en una situación de conflicto armado, a cualquier otra persona que no tome parte activa en las hostilidades;
    - B) un grave peligro para la salud o la seguridad del público o de parte del público;
    - C) daños materiales sustanciales a la propiedad pública o privada que entrañen un riesgo de la índole mencionada en el apartado B) o una interferencia o alteración de la índole mencionada en el apartado D);

<sup>30</sup>Véase la Ley de prevención del terrorismo de 2001 de la India, sustituida en 2004 por la Ley sobre actividades ilícitas (prevención) de 2004. A menos que se indique otra cosa, todas las leyes y decisiones judiciales citadas pueden consultarse en inglés o en su idioma original en la base de datos de la legislación contra el terrorismo de la ONUDD, en [www.unodc.org/tldb](http://www.unodc.org/tldb).

- D) la grave interferencia en un servicio, instalación o sistema esencial, público o privado, o alteración del mismo, que no sea consecuencia de una reivindicación lícita o de protestas, disidencia o suspensión de la actividad laboral y que no entrañe un riesgo de la índole mencionada en el apartado B).

## G-2 Prueba del móvil o de la intención

Una cuestión de redacción legislativa que suele plantearse es si ha de incluirse una motivación terrorista como elemento del delito, es decir, si debe ser necesario que el acto se cometa por motivos políticos, ideológicos o religiosos. Ese es un requisito adicional independiente de motivación, que se añade a la intención dolosa general de matar o herir<sup>31</sup>, o a la intención dolosa concreta de intimidar o coaccionar a una persona, gobierno u organización internacional<sup>32</sup>. En el artículo 1 de la Ley contra el terrorismo de 2000 del Reino Unido se da un ejemplo de delito de terrorismo con un elemento de motivación:

- 1) En la presente Ley se entiende por “terrorismo” la acción o amenaza de acción cuando:
  - a) la acción queda comprendida en el párrafo 2,
  - b) la acción o amenaza tiene por objeto influir en el gobierno o intimidar al público o a parte de él, y
  - c) la acción o amenaza tiene por objeto promover una causa política, religiosa o ideológica.
- 2) La acción queda comprendida en el presente párrafo si:
  - a) entraña violencia grave contra una persona,
  - b) entraña graves daños materiales,
  - c) pone en peligro la vida de una persona además de la de quien comete la acción,
  - d) entraña un grave peligro para la salud o la seguridad del público o parte de él, o
  - e) tiene por objeto interferir en el funcionamiento de un sistema electrónico o alterarlo gravemente.

Incluir un móvil ideológico o la intención concreta de coaccionar a un gobierno o intimidar a una población como elemento del delito puede plantear dificultades probatorias, relacionadas con la determinación del estado mental o el propósito de un acusado sin declaraciones verbales o escritas o una confesión posterior a la detención que revele un propósito terrorista. En algunas culturas jurídicas, o determinados jueces, a veces se observa cierta renuencia a inferir el estado mental de un acusado, ante la proverbial imposibilidad de acceder al fuero interno de

<sup>31</sup>El delito previsto en el párrafo 1 del artículo 2.1 del Convenio sobre los atentados terroristas con bombas (1999) es un ejemplo de delito de intención dolosa general, que se define como la realización de determinados actos con armas o artefactos concretos “a) Con el propósito de causar la muerte o graves lesiones corporales, o b) Con el propósito de causar una destrucción significativa [...] que produzca o pueda producir un gran perjuicio económico”.

<sup>32</sup>Esa intención concreta se encuentra en la Convención Internacional contra la toma de rehenes (1979) (artículo 1), el Convenio sobre la seguridad de la navegación marítima (1988) (artículo 3) y su Protocolo sobre las plataformas fijas (artículo 2), el Convenio sobre la financiación del terrorismo (1999) (artículo 2), el Convenio sobre el terrorismo nuclear (2005) (artículo 2), el Protocolo de 2005 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (artículo 4) y su Protocolo sobre las plataformas fijas (1988) (artículo 3).

una persona. Un ejemplo sería negarse a considerar suficiente para establecer una motivación religiosa el hecho de que un atentado se haya perpetrado contra un lugar de culto en un día de festividad religiosa si el grupo responsable no lo ha reivindicado públicamente. En esa situación, las autoridades encargadas de la investigación procurarán encontrar personas vinculadas al sospechoso que testifiquen acerca de su intención y móvil o se verán obligadas a tratar de obtener una confesión por parte del acusado. Las presiones que esto genera pueden fomentar prácticas impropias de interrogación o investigación; los encargados de formular políticas y las autoridades ejecutivas deben prever ese peligro y tomar las medidas preventivas del caso. No es aconsejable que la confesión sea la única forma viable de probar un elemento de un delito, pues ello puede suscitar coacción y conflictos con el apartado g) del párrafo 3 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone que para determinar una acusación de carácter penal la persona acusada tiene derecho a “no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable”.

Al menos desde la publicación de la obra de Cesare Beccaria *De los delitos y las penas* en 1764, la criminología y el derecho penal han recurrido cada vez menos a las confesiones y han hecho más hincapié en otras inferencias razonables basadas en elementos de prueba diferentes. Esa tendencia se pone de manifiesto en el artículo 28 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2002).

El conocimiento, la intención o el propósito que se requieren como elemento de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención podrán inferirse de circunstancias fácticas objetivas.

Así pues, cuando se procesa a un acusado de cometer un delito que exige un elemento ideológico, las pruebas de que pertenece a una organización que apoya la violencia política, la posesión de textos extremistas en los que se ataca a otras religiones, manifestaciones anteriores de odio contra el grupo que ha sido víctima del delito o las circunstancias y el blanco del atentado en sí pueden sustituir a una confesión como prueba del móvil.

La necesidad de adoptar un método viable para probar el elemento de intencionalidad de un delito se reconoció al incluir una norma probatoria concreta en el Convenio sobre la financiación del terrorismo. En el párrafo 1 del artículo 2 no sólo se exige la penalización de los atentados contra civiles, sino que se especifica cómo puede probarse la intención de intimidar o coaccionar:

b) Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, **cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto**, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo (sin subrayar en el original).

Para ajustarse al Convenio sobre la financiación del terrorismo, cuyos elementos de intencionalidad son bastante complejos, quizás sea necesario introducir la norma probatoria del apartado b) del párrafo 1 del artículo 2 en el Código de Procedimiento Penal del país, o incluirla expresamente en leyes especiales relativas al terrorismo.

### G-3 Leyes especiales y enmiendas de códigos

En lugar de promulgar leyes especiales sobre el terrorismo o de establecer ese delito concreto, algunos países prefieren limitarse a enmendar su Código Penal o su Código de Procedimiento Penal para colmar cualquier laguna entre la ley vigente y los requisitos de determinados convenios, convenciones o protocolos. Esos instrumentos no prohíben que se proceda de esa manera, pues ninguno exige que se empleen las palabras “terrorista” o “terrorismo” para definir la conducta prohibida. La palabra “terrorismo” no se encuentra en ninguno de los convenios o convenciones negociados entre 1963 y 1979, a pesar de que, históricamente, los acuerdos eran claras reacciones ante incidentes terroristas. La palabra aparece por primera vez en el preámbulo de la Convención Internacional contra la toma de rehenes (1979), al mencionarse la necesidad de cooperar contra la toma de rehenes como manifestaciones del terrorismo internacional, y se repite en los preámbulos de acuerdos posteriores.

El Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997) fue el primer acuerdo en emplear la palabra “terrorista” tanto en el preámbulo como en el título. En el artículo 5 también dispone que se adopten medidas para asegurar que los delitos establecidos en el Convenio, “en particular los que obedezcan a la intención o el propósito de crear un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinadas personas, no puedan justificarse en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar y sean sancionados con penas acordes a su gravedad”. El Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999) y el Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (2005) son muy similares al Convenio sobre los atentados terroristas con bombas en la medida en que emplean terminología relativa al terrorismo en sus títulos, preámbulos y artículos en que se especifica que no se permitirá justificar de ninguna manera los actos de terrorismo. Ahora bien, en ninguno de los instrumentos mencionados se emplean las palabras terrorismo o terrorista al definir los delitos. En esas definiciones se emplea terminología tradicional del Código Penal; se describe un acto que constituye un daño social, como un atentado cometido con bombas, la toma de rehenes o la utilización de un buque para distribuir materiales peligrosos, y una intención ilícita general concreta, sin establecer requisito alguno de mencionar o definir el terrorismo<sup>33</sup>.

### G-4 Pertinencia de los instrumentos universales para todos los países

A menudo se plantean interrogantes acerca de la pertinencia que pueden tener determinados acuerdos para las circunstancias de un país y de la necesidad de que ese país los apruebe. Las autoridades de un Estado sin litoral pueden preguntarse de qué manera podrá experimentar el país una violación del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima. Si un Estado no tiene salida al mar, buques matriculados ni plataformas en alta mar, es evidente que no será víctima del apoderamiento ilícito de un buque o plataforma. Ahora bien, uno de sus nacionales podría cometer ese delito; sus ciudadanos podrían contarse entre los pasajeros amenazados o asesinados; el apoderamiento ilícito y las amenazas de muerte o destrucción podrían estar orientadas a obligar a ese país a poner en libertad a un

<sup>33</sup>Como se señaló anteriormente, algunos delitos sí entrañan la intención de intimidar a una población o de coaccionar a un gobierno o a una organización internacional, es decir, la intención de provocar terror. El aspecto importante para la redacción legislativa es que la terminología con que se define el efecto que se pretende causar en la población o el gobierno tiene un significado fáctico objetivo, mientras que la “intención de provocar terror” podría interpretarse muy subjetivamente, a menos que se viera acompañada de una definición fáctica.

detenido en particular o abstenerse de realizar determinada acción; o el delincuente podría encontrarse en su territorio. Todas las circunstancias mencionadas fundamentan la jurisdicción en el Convenio SUA (1988), y hay muchos motivos por los que puede interesar a un país tener la opción de extraditar o enjuiciar en sus propios tribunales a un delincuente o de pedir que sea extraditado un delincuente de otro país.

Análogamente, no es la capacidad de sanción a nivel interno, sino la necesidad de cooperación internacional, lo que explica la negociación de un acuerdo como el Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional (1988). Ningún país necesitaba el Protocolo relativo a los aeropuertos para que le permitiera penalizar los atentados con ametralladoras o granadas contra pasajeros en aeropuertos situados en su territorio, pues esa conducta homicida ya estaba penalizada en todas partes. El Protocolo no popularizó un nuevo delito que no existiera ya en la mayoría de los países, como hizo el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999). El propósito y el valor del Protocolo relativo a los aeropuertos radican en que en él se establecen fundamentos jurisdiccionales, mecanismos de cooperación internacional y la obligación de extraditar o enjuiciar. Además, el ideal voluntario de demostrar que se es un buen ciudadano internacional concertando acuerdos de cooperación recíproca coincide con las obligaciones jurídicas concretas establecidas en el párrafo 2 de la resolución 1373 (2001), de carácter vinculante, de que todos los Estados:

- c)* Denieguen refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionan refugio con esos fines;
- d)* Impidan que quienes financian, planifican, facilitan o cometen actos de terrorismo utilicen su territorio para esos fines, contra otros Estados o sus ciudadanos;
- e)* Velen por el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos, y por que, además de cualesquiera otras medidas de represión que se adopten contra esos actos, éstos queden tipificados como delitos graves en las leyes y otros instrumentos legislativos internos, y por que el castigo que se imponga corresponda a la gravedad de esos actos;

## H. Formas de participación en un delito

El criterio de responsabilidad penal ha evolucionado en los sucesivos convenios, convenciones y protocolos relativos al terrorismo. Los ocho convenios, convenciones y protocolos negociados entre 1970 y 1988 establecen los delitos en forma reactiva. Exigen que, de presumirse que existe la imputabilidad necesaria, se atribuya responsabilidad penal sólo en tres casos:

- a)* Cuando se haya cometido materialmente la conducta establecida como delito en un convenio o convención particular, lo que suele denominarse responsabilidad material. El autor material sería la persona que se apodera de una aeronave o buque, toma un rehén, atenta contra diplomáticos o pasajeros en un aeropuerto internacional, roba o utiliza ilícitamente material nuclear o formula amenazas prohibidas por determinados instrumentos universales;
- b)* Cuando se haya intentado cometer un delito y la tentativa haya fracasado por motivos ajenos al control del delincuente, como sería el caso de una incursión armada en un recinto diplomático frustrada por los guardias de seguridad de los diplomáticos que se pretendía tomar como rehenes;

c) Cuando se haya participado intencionalmente como instigador o cómplice en la comisión o tentativa de comisión de un delito. Tal sería el caso del empleado de una embajada que deja la puerta abierta para que pueda ingresar un asesino, o el de una persona que, para ayudar a escapar a integrantes de un grupo que ha colocado y detonado una bomba en un mercado, les provee documentos de identidad falsos.

Estas formas de responsabilidad penal se desarrollaron progresivamente. El Convenio de 1970 sólo se aplicaba a un cómplice a bordo de una aeronave en vuelo. El Convenio de 1971 se amplió para abarcar cualquier tentativa y cualquier cómplice, con independencia de dónde se encontrara. En instrumentos posteriores se introdujeron otras formas de responsabilidad penal, como la de un acto de participación en el delito principal (Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (1979) o de complicidad en su comisión (Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (1988)). Antes de 1997 quedaba claro que los convenios y convenciones sólo exigían que se sancionaran actos cometidos o tentativas de cometerlos. En el párrafo 3 del artículo 2 del Convenio sobre los atentados terroristas con bombas (1997) se establecieron dos nuevas formas de responsabilidad penal, aplicables a quien:

- b) Organice o dirija a otros a los efectos de la comisión del delito enunciado en los párrafos 1 ó 2 [es decir, la realización del delito principal o la tentativa de cometerlo];  
o
- c) Contribuya de algún otro modo a la comisión de uno o más de los delitos enunciados en los párrafos 1 ó 2 por un grupo de personas que actúe con un propósito común [...]

El apartado c) del párrafo 3 del artículo 2 del Convenio sobre los atentados terroristas con bombas se aplica únicamente a la comisión de un delito. Desde un punto de vista puramente gramatical, no obstante, podría aducirse que en el apartado b) se impone una responsabilidad penal desde el momento en que una persona organiza o dirige a otras a los efectos de la comisión de un delito, más allá de que se cometa o intente cometer ese acto. Ahora bien, la interpretación gramatical quizás no sea suficiente para prevalecer sobre el arraigado principio jurídico de que toda ambigüedad de un estatuto penal debe resolverse en favor del acusado. Ello es particularmente cierto habida cuenta de que el Convenio sobre los atentados terroristas con bombas no contiene la aclaración expresa que figura en el párrafo 3 del artículo 2 del Convenio sobre la financiación del terrorismo, que al parecer se considera necesaria a fin de establecer que, para que exista el delito de financiación, no es necesario que llegue a perpetrarse el acto de terrorismo que se pretendía cometer.

Considerado en ese contexto, el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999) cobra una importancia estratégica evidente. La estructura formal del Convenio no introduce ninguna forma nueva de responsabilidad penal y se limita a repetir las mismas cinco formas de participación enumeradas en el Convenio sobre los atentados terroristas con bombas (1997), a saber, ejecución, tentativa, complicidad, organización o dirección y contribución a la acción de un grupo. No obstante, la conducta tipificada ya no es un acto terrorista violento. Por primera vez, se prohíben en un instrumento relativo al terrorismo los preparativos financieros no violentos que preceden a casi todos los actos terroristas de importancia. Además, la preparación o contribución se penaliza expresamente en el párrafo 3 del artículo 2 del Convenio, independientemente de que se cometa o intente cometer el acto terrorista en cuestión. Esa penalización de la conducta preparatoria reestablece la eficacia del

sistema de justicia penal. A diferencia de quien se suicida al cometer un atentado, persona que ha sido objeto de un intenso adoctrinamiento, la mayoría de quienes proveen o recolectan fondos para el terrorismo a sabiendas no desean morir ni ser encarcelados por una causa, por lo que pueden ser disuadidos.

## I. Elementos de conocimiento e intención

El Convenio sobre la financiación del terrorismo se aplica sólo a quien provea o recolecte fondos de forma voluntaria e ilícita “con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer” determinados actos de violencia. En las leyes de algunos países se ha extendido la responsabilidad penal a las personas que “tienen motivos razonables para sospechar” que su participación, respaldo o fondos pueden ser utilizados en apoyo de grupos o acciones terroristas. Cabe preguntarse si probar que había motivos razonables de sospecha es un criterio para determinar que hubo negligencia o a lo sumo temeridad y no que se cometió un acto ilícito intencionalmente o a sabiendas. En consecuencia, es posible cuestionar una petición de asistencia internacional basada en motivos razonables de sospecha de actividades terroristas aduciendo que no satisface el requisito de doble incriminación con arreglo al Convenio sobre la financiación del terrorismo. El argumento contrario es que, a fin de llegar a probar que un infractor tuvo motivos razonables para sospechar que se pretendía dar un uso ilegal a los fondos, se ha debido inferir que el acusado adoptó la decisión consciente de hacer caso omiso de la ilegalidad y que, por ende, actuó intencionalmente, o al menos a sabiendas. La opinión que prevalezca dependerá de la jurisprudencia y la formulación de la normativa locales.

La descripción del elemento de intencionalidad en el Convenio sobre la financiación del terrorismo como el proveer o recolectar fondos deliberadamente con la **intención** de que se utilicen o **a sabiendas** de que serán utilizados para cometer actos ilícitos suele provocar dos reacciones opuestas. Algunas personas se preguntan cómo es posible que quien provee o recolecta los fondos sepa que serán utilizados para cometer un acto de terrorismo y sin embargo aduzca no tener la intención de que se produzca ese resultado. Otros se preguntan si es justo establecer un delito para sancionar a una persona que no tiene el deseo ni la intención de que sus fondos se utilicen para cometer un acto terrorista. Es posible responder a ambas preguntas planteando una situación hipotética. Supongamos que una persona influyente de una comunidad de expatriados está sometida a una vigilancia electrónica lícita por parte de los servicios de seguridad del país donde reside. Esos servicios escuchan que informa de sus actividades a un superior de una organización de su país de origen. Esa organización lleva a cabo tanto programas sociales legítimos como atentados con bombas contra civiles no combatientes de un grupo opositor. En la conversación, la persona anuncia que remitirá a la organización a través de un servicio de mensajería fondos recaudados entre otros expatriados que espera que se utilicen para prestar servicios médicos a la comunidad. Seguidamente, reconoce que, a pesar de sus deseos personales, es consciente de que la organización determinará en última instancia el destino que dará a los fondos y que podrá decidir utilizarlos para perpetrar atentados con bombas contra civiles. Con esas declaraciones, la persona manifiesta que no desea que los fondos se utilicen para cometer atentados terroristas pero sabe que su recaudación puede facilitar esos atentados y está dispuesto a que ello ocurra. La conducta tipificada para aplicar el Convenio sobre la financiación del terrorismo abarca el deseo y la intención personales de proveer o recolectar fondos para apoyar actos terroristas. No obstante, esa prohibición no se consideró suficiente para lograr por sí sola el objetivo de reducir los atentados terroristas desalentando a quienes, a sabiendas, proveen o recolectan fondos para que se cometan esos atentados. En consecuencia,

en la conducta que se tipifique para aplicar el Convenio también debe preverse que se sancione a quien provea o recolecte fondos conociendo y aceptando voluntariamente la posibilidad de que se utilicen para actos terroristas.



### **III. La jurisdicción sobre los delitos**

#### **A. Jurisdicción basada en la territorialidad**

El lugar donde se ha cometido un delito es el criterio más antiguo y fundamental con que un país puede establecer su jurisdicción para sancionarlo. El daño social de los actos delictivos perpetrados recae de forma más inmediata en las víctimas y los bienes situados dentro de las fronteras del país, y son los de ese país el orden público y la tranquilidad que se ven menoscabados por la violación de las leyes. No obstante, ese criterio de jurisdicción no se reconoció en el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1970). Ese acuerdo versaba sobre los apoderamientos de aeronaves en vuelo, que en muchos casos entrañaban situaciones en que la jurisdicción territorial era incierta, controvertida o no aplicable, como los apoderamientos sobre la alta mar. No obstante, el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971) protegía a las aeronaves “en servicio”, es decir, en tierra durante las 24 horas anteriores y posteriores a un vuelo, así como a las instalaciones de aeronavegación. Así pues, su primer criterio de jurisdicción, enunciado en el apartado *a)* del párrafo 1 del artículo 5, era el de territorialidad. Desde entonces, ese criterio se ha incluido en todos los convenios y convenciones relativos al terrorismo. En el Código Penal de la República de Corea se establece la jurisdicción territorial de la siguiente manera:

Artículo 2 (delitos internos)

El presente Código se aplicará a los nacionales coreanos y a los extranjeros que cometan delitos en el territorio de la República de Corea.

#### **B. Jurisdicción basada en la matriculación de aeronaves o buques**

El Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (1963) declara que el Estado de matrícula de una aeronave será competente para conocer los delitos cometidos a bordo de aeronaves con matrícula de ese Estado y tendrá la obligación de ejercer su jurisdicción sobre ellos. En reconocimiento de la práctica generalizada de arrendamiento de aeronaves, los convenios sobre la seguridad del tráfico aéreo de 1970 y 1971 añadieron el requisito de establecer la jurisdicción cuando el delito se cometiera contra una aeronave dada en arrendamiento sin tripulación a una persona que tuviera su oficina principal en ese Estado o cuando se cometiera a bordo de esa aeronave. En el párrafo 1 del artículo 6 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (1988), se emplea el concepto marítimo tradicional de matriculación, que determina la jurisdicción cuando un delito establecido en el Convenio se comete:

*a)* contra un buque o a bordo de un buque que en el momento en que se cometa el delito enarbole el pabellón de ese Estado

En el Código Penal de Corea esa forma de jurisdicción se establece de la siguiente manera:

Artículo 4 (delitos cometidos por extranjeros a bordo de un buque coreano fuera de Corea)

El presente Código se aplicará a los extranjeros que cometan delitos a bordo de un buque o aeronave de Corea que se encuentren fuera del territorio de la República de Corea.

Los convenios sobre las aeronaves de 1963, 1970 y 1971 se centran en la seguridad de la aviación civil internacional y excluían expresamente las aeronaves empleadas con fines militares, aduaneros o policiales. El Convenio sobre los atentados terroristas con bombas (1997) permite un fundamento de jurisdicción opcional si un delito establecido en ese instrumento se comete a bordo de una aeronave explotada por el gobierno de un Estado, independientemente de su uso. Ese criterio también se aplica en el Convenio sobre la financiación del terrorismo (1999) y en el Convenio sobre el terrorismo nuclear (2005). La Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares y su Enmienda de 2005 no excluyen expresamente las aeronaves que se utilizan con fines militares, aduaneros o policiales, y simplemente requieren que se establezca la jurisdicción cuando el delito se cometa en el territorio del Estado o a bordo de un buque o una aeronave con matrícula de ese Estado.

### **C. Jurisdicción basada en la nacionalidad del delincuente**

En la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1973), se introdujo el requisito de que el Estado Parte estableciera la jurisdicción sobre un presunto delincuente que fuera nacional de ese Estado. Tomando una vez más como ejemplo el Código Penal de la República de Corea para ilustrar la forma en que pueden establecerse los diversos criterios de jurisdicción, se cita a continuación el artículo 3 de ese Código:

Artículo 3 (delitos cometidos por coreanos fuera de Corea)

El presente Código se aplicará a todos los nacionales coreanos que cometan delitos fuera del territorio de la República de Corea.

Todos los acuerdos posteriores relativos al terrorismo en que se establecen delitos exigen que se establezca la jurisdicción sobre los nacionales de los Estados Partes, excepto el Protocolo relativo a los aeropuertos de 1988. Ese instrumento complementaba al Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971), que no contenía la disposición relativa a la nacionalidad. En la Convención Internacional contra la toma de rehenes (1979) se introdujo un elemento de flexibilidad, al reconocer que un Estado también podría desear establecer su jurisdicción sobre personas apátridas que residieran habitualmente en su territorio. Ese criterio se enumera junto con otros criterios opcionales en el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima de 1988 y su Protocolo sobre las plataformas fijas (y por ende se aplica a sus protocolos de 2005), en el Convenio sobre los atentados terroristas con bombas (1997), en el Convenio sobre la financiación del terrorismo (1999) y en el Convenio sobre el terrorismo nuclear (2005).

## **D. Jurisdicción basada en la protección de los nacionales y de los intereses nacionales**

El asesinato del Primer Ministro de Jordania en El Cairo en 1971 y el asesinato de tres diplomáticos extranjeros en Jartum en 1973 son los antecedentes de la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1973). Se trata del primer instrumento relativo al terrorismo en que la jurisdicción se establece sobre la base de la condición o nacionalidad de la víctima. En la Convención de 1973, la condición protegida era la de “persona internacionalmente protegida, según se define en el artículo 1, que disfrute de esa condición en virtud de las funciones que ejerza en nombre de dicho Estado”. La jurisdicción fundada en la nacionalidad del rehén se estableció en la Convención Internacional contra la toma de rehenes (1979) como criterio de jurisdicción opcional. En el apartado *c*) del párrafo 1 del artículo 5 de esa Convención también se introdujo el principio de protección de los intereses nacionales como criterio obligatorio de jurisdicción, cuando la toma de rehenes se cometiera “con el fin de obligar a ese Estado a una acción u omisión”. En el Convenio sobre la seguridad de la navegación marítima (1988) y su Protocolo sobre las plataformas fijas se incluyó la jurisdicción fundada en la nacionalidad de la víctima y en el intento de obligar a un Estado a realizar o abstenerse de realizar un acto, pero esos criterios se consideraron fundamentos opcionales, no obligatorios. El carácter opcional de esos criterios se mantuvo en el Convenio sobre los atentados terroristas con bombas (1997), en el que también se estableció el criterio opcional aplicable a los delitos que se cometieran contra instalaciones de un Estado en el extranjero. Esas tres opciones se repitieron en el Convenio sobre la financiación del terrorismo (1999) y en el Convenio sobre el terrorismo nuclear (2005).

## **E. Jurisdicción basada en la presencia de una persona en el territorio nacional**

La obligación de extraditar o enjuiciar se examina por separado en la Parte IV, pero depende de un elemento jurisdiccional que debe examinarse aquí. La competencia de los tribunales nacionales para ejercer la jurisdicción sobre un acto que tuvo lugar en el extranjero y no guarda relación con los ciudadanos o los intereses de un país más allá de la presencia en él del presunto delincuente es un requisito que obliga al enjuiciamiento si se rechaza la extradición. Muchos países disponen la jurisdicción extraterritorial sobre los actos de sus ciudadanos como corolario de mandatos constitucionales o legislativos o de la tradición jurisprudencial de que los ciudadanos no sean extraditados. Todos los convenios, convenciones y protocolos relativos al terrorismo en los que se establecen delitos imponen la obligación de someter el caso a las autoridades competentes a los efectos del enjuiciamiento. Como consecuencia, los países denominados “monistas”, que incorporan automáticamente los tratados en su derecho interno, pueden estar facultados para ejercer la jurisdicción sobre un presunto delincuente que se encuentra en su territorio basándose únicamente en el tratado internacional. No obstante, no todos los países disponen que un no ciudadano sea enjuiciado por un acto extraterritorial basándose únicamente en su presencia en el país, o en esa presencia y en la decisión de no extraditarlo. De no ser así, tal vez sea necesaria una disposición como el artículo 64 de la Ley contra el terrorismo de 2002 de Gambia:

1) Los tribunales de Gambia serán competentes para juzgar al acusado de un delito e imponerle las penas previstas en esta Ley cuando el acto que constituye el delito con arreglo a los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 11, 15, 18 ó 19 se haya cometido o terminado de cometer fuera de Gambia y –

[...]

c) el presunto delincuente se encuentre en Gambia y Gambia no lo extradite.

## IV. Obligación de extraditar o enjuiciar

### A. Naturaleza y consecuencias de la obligación

La norma más fundamental de la cooperación internacional establecida en los convenios, convenciones y protocolos relativos al terrorismo es el principio de extraditar o enjuiciar. Esa obligación figura en todos los acuerdos relativos al terrorismo en que se definen delitos. Como se señala en el artículo 8 del Convenio sobre los atentados terroristas con bombas (1997), un Estado Parte que no proceda a la extradición de una persona a un Estado requirente estará obligado:

[...] a someter sin demora indebida el caso a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento, según el procedimiento previsto en la legislación de ese Estado, sin excepción alguna y con independencia de que el delito haya sido o no cometido en su territorio. Dichas autoridades tomarán su decisión en las mismas condiciones que las aplicables a cualquier otro delito de naturaleza grave de acuerdo con el derecho de tal Estado.

Analíticamente, cumplir esa obligación exige tanto establecer la jurisdicción sobre el delito extraterritorial como someter el caso a examen a efectos de enjuiciamiento. Como se señaló anteriormente, la jurisdicción extraterritorial basada en la mera presencia puede limitarse a los casos en que se niega la extradición. Esa jurisdicción dependería también del criterio de doble incriminación. En algunos países, tanto la jurisdicción sobre un delito cometido el extranjero por una persona que se encuentra el territorio nacional como la obligación de extraditar o enjuiciar se derivan automáticamente del hecho de haber concertado los acuerdos relativos al terrorismo. En otros países, puede requerirse una medida legislativa para que someter el caso a las autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento sea obligatorio en lugar de discrecional. Como cuestión de política administrativa ejecutiva, bien podría interpretarse que se trata de una disposición de un convenio que se ejecuta automáticamente. No obstante, la frase “Dichas autoridades tomarán su decisión en las mismas condiciones que las aplicables a cualquier otro delito de naturaleza grave” demuestra que no es necesario procesar a un acusado por cargos que, al cabo de una investigación, se consideren infundados. Los principios constitucionales y el derecho sustantivo y procesal de un Estado determinarán en qué medida se procederá al enjuiciamiento “de acuerdo con el derecho de tal Estado”.

La frase que figura en los artículos sobre la obligación de extraditar o enjuiciar que imponen los convenios, convenciones y protocolos en que se dispone que el Estado parte requerido someta el caso a las autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento “sin excepción alguna” puede interpretarse de formas diferentes. Una interpretación posible es que con esas palabras se elimina la excepción tradicional relativa al orden público de la obligación de cooperación internacional. En virtud de esa excepción, un Estado no tendría la obligación de cooperar en un asunto que pudiera menoscabar su tranquilidad interna causando disturbios públicos o afectar

a la moral pública. En el contexto del terrorismo, sería el caso de un Estado requerido que se niega a cooperar por temor de que un grupo terrorista tome represalias contra sus nacionales o intereses si accede a extraditar a secuestradores de una aeronave encontrados en su territorio. Otra interpretación posible es que con esa frase se rechaza implícitamente la excepción del delito político. Esa posibilidad se examinará en la parte V de la Sección E, relativa a las protecciones por actividad política, contra la discriminación y de trato justo.

Hacer referencia a la parte V de la Sección E, relativa a la protección contra la discriminación, plantea el interrogante de si la obligación de extraditar o enjuiciar se aplica incluso cuando hay motivos sustanciales para suponer que una petición de cooperación internacional responde a motivos discriminatorios o que la posición de una persona se vería perjudicada por esos motivos. En abstracto, podría parecer contradictorio que un Estado enjuicie a una persona que se vería perjudicada en caso de ser extraditada. No obstante, es preciso reconocer que es muy probable que el presunto autor de actos atroces inspire odio y sea el tipo de persona más propensa a ser objeto de discriminación y trato injusto. Cabe imaginar una situación en que hay pruebas abrumadoras de que una persona ha cometido actos de terrorismo; quizá el delincuente incluso haya reivindicado el acto. Al mismo tiempo, quizá existan motivos fundados para suponer que la posición de esa persona se vería perjudicada en caso de otorgarse la extradición a causa del odio que inspira a nivel oficial su posición política, origen étnico o afiliación religiosa. En tal situación, no existe la obligación de extraditar ni de siquiera prestar asistencia recíproca, pero es muy probable que exista la obligación de asegurar que las pruebas disponibles sean consideradas objetivamente por las autoridades del Estado requerido en el marco de la alternativa de “enjuiciar” del principio de extraditar o enjuiciar, habida cuenta de que se aplica “sin excepción alguna.”

## **B. Obligación de llevar a cabo una investigación, de comunicar sus conclusiones y de informar acerca de la intención de ejercer la jurisdicción**

Como los convenios, convenciones y protocolos relativos al terrorismo deben abarcar una amplia diversidad de sistemas jurídicos, no suelen detallarse en ellos los aspectos de procedimiento en la medida característica de los tratados bilaterales, en los cuales se especifica el número de días permitido para adoptar determinadas medidas o la forma o el cauce precisos de una comunicación. No obstante, los acuerdos sí contienen artículos relativos a la necesidad de procedimientos organizados para la detención preventiva y extradición o el enjuiciamiento de un sospechoso<sup>34</sup>. Cuando un Estado requerido tenga constancia de que existen fundamentos para la detención preventiva de un presunto delincuente, mediante esa detención debería asegurarse la presencia de la persona a efectos del enjuiciamiento o la extradición. También será preciso llevar a cabo una investigación preliminar de los hechos. Todas estas medidas de procedimiento deberán ajustarse al derecho interno. Se notificará de inmediato al Estado de nacionalidad y otros Estados interesados acerca de la detención y se los informará sin demora de los resultados de la investigación y de si el Estado de detención tiene la intención de ejercer la jurisdicción.

<sup>34</sup>En el artículo 10 del Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (2005), figuran expresiones representativas.

## **V. Cooperación internacional en materia penal**

### **A. El régimen jurídico contra el terrorismo depende de la cooperación internacional**

En ausencia de un tribunal internacional competente respecto de los actos de terrorismo, sólo se puede responder a ellos en los tribunales nacionales. La comunidad internacional ha llegado a reconocer cuán limitadas se ven las autoridades nacionales a la hora de hacer frente a delincuentes y terroristas que llevan a cabo sus actividades ilegales de manera que las fronteras nacionales sirven para protegerlos de la investigación y el enjuiciamiento. Los convenios, convenciones y protocolos relativos al terrorismo proveen instrumentos indispensables de extradición y asistencia judicial recíproca para que las autoridades nacionales puedan llevar a cabo investigaciones transfronterizas efectivas y asegurar que no haya cobijo contra el enjuiciamiento y la extradición. A continuación se mencionan algunos aspectos destacados en relación con el empleo de esos instrumentos. Los aspectos complejos de esos mecanismos se analizan más detalladamente en el Manual para la cooperación internacional en materia penal en la lucha contra el terrorismo, disponible en el sitio web de la ONUDD.

### **B. Asistencia judicial recíproca**

El requisito de que las partes presten asistencia en las actuaciones penales apareció por primera vez en el párrafo 1 del artículo 10 del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1970):

Los Estados Contratantes se prestarán la mayor ayuda posible por lo que respecta a todo proceso penal relativo al delito y a los demás actos mencionados en el artículo 4. En todos los casos, la ley aplicable para la ejecución de una petición de ayuda será la del Estado requerido.

En todos los convenios y convenciones posteriores en que se establecen delitos (excepto el Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (1991)), aparece un artículo relativo a la asistencia recíproca. En la Convención sobre los rehenes (1979) e instrumentos posteriores se especifica que esa asistencia incluye la obtención de las pruebas de que dispone una parte. A partir del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971), los convenios y convenciones obligan a las partes a adoptar medidas para que no se cometan delitos contra otras partes. Esa obligación se amplió en la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1973), para convertirse en el deber de intercambiar información y coordinar las medidas administrativas y otras medidas de prevención. Antes del Convenio sobre los atentados terroristas con bombas (1997), en los artículos relativos a la asistencia recíproca se hacía referencia a la “ayuda en relación con todo proceso penal”. En

1997 la expresión se amplió, o al menos se aclaró. Las palabras “proceso penal” se aplican claramente a la etapa de reunión de pruebas de los sistemas jurídicos de tradición romanista, en los cuales se llevan a cabo investigaciones bajo la autoridad de un magistrado que inicia una actuación oficial. Cabe aducir que esas palabras no se aplican a la etapa de reunión de pruebas en sistemas en los cuales la policía inicia y lleva a cabo investigaciones en las que no participa un fiscal ni un juez hasta que se formula una acusación oficial. Que una investigación llevada a cabo por autoridades policiales antes de formularse una acusación se considere una actuación penal dependerá de la ley del Estado requerido y quedará a su criterio. A pesar de esa ambigüedad, la expresión “proceso penal” se utilizó en todos los convenios convenciones y protocolos hasta que en el Convenio sobre los atentados terroristas con bombas se introdujo la expresión “investigación, proceso penal o procedimiento de extradición”, que es la que se ha venido usando en los convenios y convenciones elaborados desde entonces por el Comité Especial de la Asamblea General.

### C. Extradición

Todos los acuerdos relativos al terrorismo en que se establecen delitos disponen que esos delitos se considerarán susceptibles de extradición en cualquier tratado existente entre Estados partes. Esta disposición les brinda la oportunidad de emplear un tratado bilateral que probablemente contenga más detalles de procedimiento que los instrumentos universales, los cuales están redactados para aplicarse a diversos ordenamientos jurídicos. Si la ley de un Estado requerido exige un tratado como base jurídica para la extradición, el Estado tiene la opción de considerar al Convenio como tal. Si no es necesario un tratado, el delito se considerará susceptible de extradición. A los efectos de la extradición, los delitos se abordarán como si se hubieran cometido no sólo donde ocurrieron, sino también en el territorio de los Estados que hubieran establecido la jurisdicción con arreglo a ese convenio, convención o protocolo (o en un lugar incluido en la jurisdicción de la parte que solicita la extradición, formulación que sólo se emplea en el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (1988) y su Protocolo de 2005). Los países que mantienen la pena capital deben tener presente que muchos países se negarán a llevar a cabo la extradición a menos que reciban garantías de que no se impondrá esa pena o que, de imponerse, no se ejecutará. En ocasiones se exigen garantías similares respecto de otras penas que un país requerido considera contrarias a su política oficial, como la pena de cadena perpetua sin posibilidad de libertad condicional.

### D. Doble incriminación

Aunque los criterios en que se basa la cooperación internacional son cada vez más flexibles, una importante limitación de que adolece esa cooperación es el requisito de doble incriminación. En términos sencillos, esa norma implica que, por lo general, un Estado requerido no prestará asistencia a un Estado requirente a la hora de investigar o sancionar una actividad que a juicio del primero no merezca una sanción penal. A modo de ejemplo se podría mencionar la blasfemia o el adulterio, que constituyen delitos en algunos sistemas jurídicos mientras que en otros sólo se consideran conductas socialmente indeseables, pero no delictivas. En consecuencia, un país que no penalice el adulterio no accederá a la petición de que sea extraditado un adúltero. En otros tiempos esa doctrina se aplicaba de manera legalista, haciendo hincapié en la forma en lugar del fondo, es decir, analizando si el delito se denominaba de modo similar en los dos sistemas o si sus elementos eran idénticos. En los tratados y la jurisprudencia interna modernos se suele prestar más atención a si la conducta sería punible por la ley en los dos países, independientemente de la denominación del delito o de sus elementos.

Una cuestión que no se ha resuelto aún en el contexto del terrorismo es el efecto de doble incriminación del requisito de que el delito se cometa con un móvil determinado. Incluir un motivo ideológico como elemento de un delito relacionado con el terrorismo, además de la intención concreta de coaccionar a un gobierno o intimidar a una población y de la intención dolosa general de cometer el acto prohibido, permite definir con suma precisión los delitos, reduciendo así el peligro de que se apliquen penas severas o medidas especiales de procedimiento en forma demasiado amplia. No obstante, incluir ese requisito de motivación puede tener consecuencias para la cooperación internacional. Ninguno de los instrumentos relativos al terrorismo exige que la conducta prohibida se haya cometido por motivos raciales, religiosos, políticos o ideológicos de otra índole, por lo que muchos países sólo exigen que los delitos definidos se cometan con la intencionalidad descrita en el convenio, la convención o el protocolo correspondiente. Esa intencionalidad específica puede ser una intención dolosa general (llevar a cabo el acto prohibido “intencionalmente”, o en algunos instrumentos “deliberadamente”) o una intención concreta (intimidar a una población o coaccionar a un gobierno u organización internacional a realizar o abstenerse de realizar un acto). Si un país que al definir un delito sólo requiere que se cometa con una intención general o específica solicita la cooperación internacional de otro que además exige que exista una motivación ideológica como elemento del delito, cabe preguntarse si se cumple efectivamente el principio de doble incriminación.

### **E. Protecciones relativas a la actividad política, contra la discriminación o que exigen un trato justo**

La evolución de los artículos sobre protección de los convenios, convenciones y protocolos demuestra una tendencia progresiva a asegurar el estado de derecho en la cooperación internacional en materia de justicia penal reduciendo a la vez la tolerancia ante la violencia terrorista. Durante más de un siglo antes de aprobarse el primer convenio relativo al terrorismo en 1963, la excepción del delito político había servido como fundamento para denegar la cooperación internacional en muchos países. Esa excepción de la obligación de conceder la extradición se basaba en la decisión de determinados países de no prestar asistencia para el castigo de la actividad política dirigida contra el gobierno de otro país, como la alta traición, la sedición o los intentos de obligar a un grupo dirigente a modificar o a adoptar determinadas políticas. Además de la actividad política prohibida de carácter no violento, como las manifestaciones públicas o las publicaciones no autorizadas, la excepción a menudo abarcaba delitos violentos relacionados con un delito político, como las lesiones o los daños causados en una protesta política o al resistir la detención por un delito político. Los partidarios de la excepción aducían que debería abarcar incluso los atentados cometidos contra civiles para poner de relieve una determinada causa, porque la inspiración del delito era de carácter político. Obviamente, aplicar la excepción para proteger a autores de actos de violencia política contra la extradición o la reunión de pruebas internacionales frustraría cualquier convenio contra el terrorismo, pues los incidentes terroristas de violencia contra pasajeros de aeronaves y buques, rehenes y civiles responden por lo general a motivos políticos y guardan relación con intentos de modificar políticas gubernamentales.

Para cuando se aprobó el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves en 1963, los especialistas del derecho internacional habían llegado a reconocer las dificultades de aplicar la excepción del delito político, tradicionalmente amplia y ambigua, a los delitos relacionados con el terrorismo. El Convenio de 1963 refleja un intento de permitir una excepción limitada para las leyes de carácter político sin negar el propósito del acuerdo. En la parte pertinente de su artículo 2, dispone:

“[...] salvo que lo requiera la seguridad de la aeronave y de las personas o bienes a bordo, ninguna disposición de este Convenio se interpretará en el sentido de que autoriza o exige medida alguna en caso de infracciones a las leyes penales de carácter político o basadas en la discriminación racial o religiosa.”

La excepción expresada constituye la forma más limitada de excepción del delito político, relativa a los delitos contrarios a las leyes penales de carácter político, como las que prohíben determinadas expresiones o actividades políticas, pero no la excepción más problemática, relativa a los delitos violentos vinculados a un delito político o a los actos ilícitos inspirados por motivos políticos. Ese artículo de protección también introdujo una forma de protección contra la discriminación, al impedir que el acuerdo se aplicara a las violaciones de leyes basadas en la discriminación racial o religiosa.

A lo largo de 34 años desde 1963, no se hacen referencias expresas a ninguna forma de excepción del delito político en ningún convenio, convención o protocolo relativo al terrorismo<sup>35</sup>. No obstante, algunos interpretan la obligación de extraditar o enjuiciar “sin excepción alguna” establecida en el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1970) como un rechazo implícito de esa excepción. Esa interpretación se basa en parte en la desaparición de la excepción limitada del delito político que existía en el Convenio sobre las aeronaves (1963), negociado bajo los auspicios de la misma organización, la OACI. También se basa en parte en la referencia que se hace en el Convenio sobre apoderamiento ilícito (1970) a la obligación de adoptar una decisión acerca del enjuiciamiento de la misma manera en que se haría respecto de cualquier delito “común” de gravedad<sup>36</sup>. En la terminología jurídica, se solía hablar de delito “común” para distinguir el asesinato y otros delitos cuyos móviles y consecuencias se asemejaban a los de la delincuencia ordinaria -por entrañar una ventaja personal o el daño a civiles inocentes- de otros delitos que guardaban una relación más directa con la expresión política y se consideraban más dignos de una excepción del delito político. Si bien los límites entre los delitos “comunes” y los “políticos” nunca fue clara ni coherente, hablar de delito “común” por lo general implicaba un contraste con el delito “político”.

Un importante factor que facilitó el rechazo de la excepción del delito político en el Convenio sobre los atentados terroristas con bombas (1997) y en instrumentos universales posteriores relativos al terrorismo es la ampliación de las garantías superiores para el presunto secuestrador de una aeronave. La detención preventiva de un sospechoso podía continuar sólo “por el

<sup>35</sup>Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (1963), Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1970), Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971), Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1973), Convención Internacional contra la toma de rehenes (1979), Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (1979), Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional (1988), Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (1988), Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (1988), Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (1991), Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997), Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999), Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (2005), Enmienda de la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (2005), Protocolo del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (2005), Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (2005).

<sup>36</sup>Artículo 7. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1970):

El Estado Contratante en cuyo territorio sea hallado el presunto delincuente, si no procede a la extradición del mismo, someterá el caso a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento, sin excepción alguna y con independencia de que el delito haya sido o no cometido en su territorio. Dichas autoridades tomarán su decisión en las mismas condiciones que las aplicables a los delitos comunes de carácter grave, de acuerdo con la legislación de tal Estado.

período que sea razonablemente necesario a fin de permitir la iniciación de un procedimiento penal o de extradición” En el párrafo 3 del artículo 13 se reconocía a la persona detenida el derecho a comunicarse inmediatamente con el representante correspondiente del Estado de su nacionalidad que se encontrara más próximo. En el párrafo 2 del artículo 15 también se exigía al Estado que concediera a un sospechoso que fuera desembarcado en su territorio, en orden a su protección y seguridad, un trato no menos favorable que el dispensado a sus nacionales.

Las protecciones para los presuntos delincuentes han aumentado de forma constante en las décadas transcurridas desde 1963, como queda de manifiesto en los artículos pertinentes del Convenio sobre los atentados terroristas con bombas (1997). En el párrafo 3 del artículo 7 se asegura que toda persona respecto de la cual se adopten medidas restrictivas tenga derecho a:

- a) Ponerse sin demora en comunicación con el representante más próximo que corresponda del Estado del que sea nacional o al que competa por otras razones proteger los derechos de esa persona o, si se trata de un apátrida, del Estado en cuyo territorio resida habitualmente;
- b) Ser visitada por un representante de dicho Estado;
- c) Ser informada de los derechos previstos en los incisos a) y b).

El artículo 14 es un artículo denominado “de trato justo”; en él se amplía el concepto enunciado en el párrafo 2 del artículo 15 del Convenio de 1963, pero más precisamente en relación con el componente de derecho internacional de las garantías de derechos humanos:

Toda persona que se encuentre detenida o respecto de la cual se adopte cualquier medida o sea encausada con arreglo al presente Convenio gozará de un trato equitativo, incluido el goce de todos los derechos y garantías de conformidad con la legislación del Estado en cuyo territorio se encuentre y con las disposiciones pertinentes del derecho internacional, incluido el derecho internacional en materia de derechos humanos<sup>37</sup>.

En el artículo 12 se establece el importante principio de no discriminación de la siguiente manera:

Nada de lo dispuesto en el presente Convenio se interpretará en el sentido de que imponga una obligación de extraditar o de prestar asistencia judicial recíproca si el Estado al que se presenta la solicitud tiene motivos fundados para creer que la solicitud de extradición por los delitos enunciados en el artículo 2 o de asistencia judicial recíproca en relación con esos delitos se ha formulado con el fin de enjuiciar o castigar a una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opinión política, o que el cumplimiento de lo solicitado podría perjudicar la situación de esa persona por cualquiera de esos motivos.

---

<sup>37</sup>Como mínimo, ese conjunto de normas incluiría las obligaciones contraídas en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y las garantías reconocidas como parte del *jus gentium*, el derecho consuetudinario de las naciones que existe independientemente del derecho de los tratados. En la Introducción a los aspectos de derecho internacional de la lucha contra el terrorismo, disponible bajo el título Instrumentos de asistencia técnica en la página sobre prevención del terrorismo de [www.unodc.org](http://www.unodc.org), puede encontrarse más información sobre el tema.

El artículo de no discriminación citado se encuentra a renglón seguido de un artículo que deja sin efecto la excepción del delito político no sólo en el Convenio sobre el terrorismo nuclear (2005), sino también en el Convenio sobre los atentados terroristas con bombas (1997), el Convenio sobre la financiación del terrorismo (1999) y el Protocolo de 2005 del Convenio sobre la seguridad de la navegación marítima. En esos artículos se declara expresamente que:

A los fines de la extradición o de la asistencia judicial recíproca ninguno de los delitos enunciados . . . se considerará delito político, delito conexo a un delito político ni delito inspirado en motivos políticos<sup>38</sup>.

La excepción del delito político siempre fue un instrumento complejo para el análisis jurídico excepto en su aplicación más sencilla a las expresiones no violentas del discurso o la actividad políticos. Lo dicho es particularmente cierto en el caso de los delitos relacionados con un delito político, que suelen consistir en recurrir a la violencia para lograr un objetivo político, y de los delitos inspirados por motivos políticos, que podrían entrañar las formas de manifestación más violentas. Se elaboraron diversos criterios para determinar si un delito constituía la expresión prohibida de un intento de imponer un cambio al gobierno o una conducta más análoga a un delito común, pero nunca se logró establecer normas de aplicación que fueran sistemáticamente eficaces. Cada vez más, justificar atentados contra civiles inocentes cometidos por motivaciones políticas se consideró una forma de proteger a los terroristas. Esas dificultades se evitan rechazando que se aplique la excepción del delito político a los delitos definidos en el Convenio sobre los atentados terroristas con bombas (1997) y acuerdos posteriores. Al mismo tiempo, los intereses legítimos de los delincuentes acusados se protegen incorporando un artículo contra la discriminación que, en términos enérgicos, protege a una persona contra cualquier perjuicio que pueda sufrir por motivos políticos u otros motivos no permisibles. Si se enjuicia o sanciona a una persona por su opinión política o si su posición corre peligro de verse perjudicada por ese motivo, los artículos de no discriminación permiten rechazar una petición de extradición o asistencia recíproca, con lo que el Estado requerido está facultado para proceder respecto de esa persona de conformidad con los dictados de sus propias leyes y las pruebas disponibles.

## F. Consideraciones finales de derechos humanos

En una Guía legislativa que pretende servir de introducción concisa al régimen jurídico universal contra el terrorismo no es posible analizar cada una de las protecciones de los derechos humanos que pueden resultar pertinentes en una investigación, enjuiciamiento o situación de cooperación internacional. En consecuencia, se invita a los lectores a complementar la lectura de la presente *Guía* con el examen detallado de las protecciones descritas en una publicación conexas de la ONUDD. Esa obra, la *Introducción a los aspectos de derecho internacional relativos a la lucha contra el terrorismo*, contiene valiosas explicaciones de consideraciones de derechos humanos que apenas pudieron mencionarse en esta *Guía*. Entre otras cuestiones concretas cabe mencionar la aplicación al terrorismo de principios de derecho humanitario y de los Convenios de Ginebra, el derecho en materia de asilo y el Convenio de 1951 y el Protocolo de 1967 relativos al estatuto de los refugiados, la estructura y las funciones de los órganos

<sup>38</sup>Todos estos artículos se han redactado de manera similar, excepto el Protocolo Marítimo de 2005, que añade el género a la lista de consideraciones no permisibles.

de derechos humanos de las Naciones Unidas, y el alcance y las condiciones de la suspensión permisible de las garantías del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La integración entre estos temas y los convenios, convenciones y protocolos relativos al terrorismo y las resoluciones del Consejo de Seguridad se examina en el contexto de los principios generales de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario. En consecuencia, los lectores deben tener presente que esta Guía es apenas una introducción parcial al régimen jurídico contra el terrorismo y debe complementarse consultando otros recursos disponibles en el sitio web de la ONUDD, en particular la Introducción descrita anteriormente y el Manual para la cooperación internacional en materia penal en la lucha contra el terrorismo.



## Anexo

La Subdivisión de Prevención del Terrorismo ha elaborado los siguientes instrumentos de asistencia técnica para ayudar a los países en la lucha contra el terrorismo:

- Guía legislativa de las convenciones, los convenios y los protocolos universales contra el terrorismo
- Guía para la incorporación legislativa y la aplicación de los instrumentos universales contra el terrorismo
- Prevención de los actos terroristas: estrategia de justicia penal que incorpora las normas del estado de derecho en la aplicación de los instrumentos de las Naciones Unidas relativos a la lucha contra el terrorismo
- Disposiciones legislativas modelo contra el terrorismo
- Ley modelo sobre extradición (elaborada conjuntamente con la Subdivisión de Tratados y Asuntos Jurídicos)
- Programa para redactar solicitudes de asistencia judicial recíproca (preparado por la Subdivisión de Tratados y Asuntos Jurídicos)
- Recursos jurídicos sobre el terrorismo internacional en formato electrónico
- Estudio comparativo de las novedades legislativas en el ámbito de la lucha contra el terrorismo en siete países de Asia y el Pacífico

Esos instrumentos y publicaciones pueden consultarse en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas en el sitio web de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo (<http://www.unodc.org/unodc/es/terrorism/index.html>); pueden solicitarse versiones impresas a la Subdivisión. Se están preparando más instrumentos y publicaciones de asistencia técnica.







كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة  
يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم  
عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。 请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

**HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS**

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

**COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES**

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

**КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

**CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS**

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.



United Nations publication  
ISBN 978-92-1-333399-0  
Sales No. S.08.V.9

FOR UNITED NATIONS USE ONLY



Printed in Austria  
V.08-51223—July 2008—1,535