

# Terrorismo y Derecho Internacional. Desarrollos normativos e institucionales tras el 11-S

JOAQUÍN ALCAIDE FERNÁNDEZ

*Universidad de Sevilla*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN PERSPECTIVA HISTÓRICA: BREVE SÍNTESIS DE LOS DESARROLLOS HASTA EL 11-S. 3. LOS DESARROLLOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES POSTERIORES AL 11-S: PERMANENCIA Y CAMBIOS. 3.1. *Nuevos tratados..., viejos desencuentros. El inconcluso proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional. Los nuevos tratados adoptados en el Consejo de Europa y los actos jurídicos de la UE.* 3.2. *La Asamblea General y la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. La ONUDD y la asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo.* 3.2.1. Los distintos «hilos» temáticos de las nuevas resoluciones de la Asamblea General. 3.2.2. La Estrategia Global y el Plan de Acción de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. 3.2.3. El Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo. La Oficina. El Centro de la ONU contra el Terrorismo. 3.2.4. La ONUDD y la asistencia técnica. 3.3. *La decidida (pro)acción del Consejo de Seguridad ... salvo cuando del uso de la fuerza se trata.* 3.3.1. Las distintas líneas de acción de las nuevas resoluciones del Consejo de Seguridad. 3.3.1.1. La «saga» de las resoluciones 1269/1373 y el Comité contra el Terrorismo. 3.3.1.2. Los talibanes, Al-Qaida y el EIIL: la «saga» de la resolución 1267, las Listas y los Comités 1267, 1988, 1267/1989 y contra el EIIL (Daesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociadas. El Equipo de Vigilancia y el Ombudsman. 3.3.1.3. La financiación del terrorismo..., incluidos los pagos de rescate por secuestros y tomas de rehenes. 3.3.1.4. Las causas... y la «apología» del terrorismo. 3.3.1.5. Los combatientes terroristas extranjeros. 3.3.1.6. El terrorismo y las armas de destrucción en masa. El Comité 1540. 3.3.1.7. Las víctimas del terrorismo y la agenda «mujeres, paz y seguridad». 3.3.1.8. El

Consejo de Seguridad y la asistencia técnica. 3.3.1.9. La Comisión Internacional Independiente de Investigación, el Comité 1636, el Tribunal Especial para el Líbano... y la (¿utópica?) propuesta hispano-rumana de creación de un Tribunal Internacional contra el Terrorismo. 3.3.2. La «desnaturalización» de la legítima defensa en la lucha contra el terrorismo tras el 11-S. 3.4. *El respeto de los derechos humanos y del DIH en la lucha contra el terrorismo tras el 11-S.*

## 1. INTRODUCCIÓN

La «realidad» del terrorismo y de la lucha contra el terrorismo no son una novedad de nuestros días, pero sin duda presentan unas dimensiones muy novedosas en la actualidad. Podría recurrirse a un lugar común: hemos pasado del terrorismo local (nacional) al terrorismo global, y la respuesta al terrorismo, cada vez más necesariamente internacional, también exige proporcionarse a esa escala.

Las novedades del terrorismo pueden ilustrarse con los cambios en las distintas «generaciones» de terroristas y de actos y actividades terroristas. Desde el terrorismo de signo anarquista de fines del siglo XIX y principios del XX hasta la aparición de Al-Qaida o el llamado Estado Islámico de Irak y el Levante (EIIL o Daesh), pasando por toda una diversidad de organizaciones y actos y actividades terroristas que, a veces, no es posible distinguir de rebeldes, insurgentes, guerrilleros u otras fuerzas y grupos armados no gubernamentales, o de los grupos militares y paramilitares que caracterizan el llamado «terrorismo de Estado». En verdad, los nuevos terroristas –cuyos actos y actividades desbordan a veces la imaginación común– aprovechan la mayor vulnerabilidad de nuestras sociedades, cada día más complejas. Se prevalecen tanto las libertades que ofrecen los (algunos) Estados como los «fallos» de los (algunos) Estados. De este modo, es usual que, allá donde existen, los espacios de libertades se utilicen al servicio del terror (por ejemplo, las libertades de circulación de personas, mercancías o capitales, o de servicios como los transportes o las TICs). Y que, particularmente en los Estados «fallidos» (Afganistán, Irak, Siria, Libia...), el terrorismo esté interconectado con la delincuencia transnacional organizada, aprovechando para fines terroristas los recursos obtenidos a través del narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas y materiales nucleares, químicos o biológicos<sup>1</sup>... y de petróleo, antigüedades, inmigrantes y otras personas, etc. etc.

1. Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, de 28 de septiembre, para. 4.

Y, junto a la tradicional respuesta basada en los Estados y en la adopción en el seno de un puñado de organizaciones internacionales, universales<sup>2</sup> y regionales y subregionales<sup>3</sup>, de tratados para la prevención y, sobre todo, represión de distintas manifestaciones del terrorismo internacional, y en la búsqueda de difíciles consensos a través principalmente de los debates y resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la percepción de la amenaza que en definitiva hoy plantea el terrorismo a la paz y la seguridad internacionales ha traído consigo una inusitada acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el reforzamiento institucional de la labor de organizaciones internacionales<sup>4</sup> y la aparición de innumerables foros internacionales alternativos o complementarios a dichas organizaciones internacionales<sup>5</sup>.

Y el Consejo de Europa y la UE juegan un papel muy relevante en este sentido, como lo hace España, que lleva a gala por cierto que seamos el «1.º en ratificar los Convenios multilaterales de Naciones Unidas en vigor contra el terrorismo» e «Impulsores de la Estrategia Global de Naciones Unidas contra el Terrorismo y líder en apoyo a sus víctimas»<sup>6</sup>. Si lo segundo es rigurosamente cierto, de lo primero puede decirse que, efectivamente, España es parte en todos los tratados de Naciones Unidas en vigor adoptados en la OACI, OMI, incluyendo al OIEA o la propia ONU, aunque no he comprobado aún si ha sido el primero en ser parte de todos. Sí he comprobado, en cambio, que el 11 de septiembre de 2001 sólo Botswana y Reino Unido, pero no España, eran parte en todos los tratados que estaban en vigor entonces y que España no ha sido el primer Estado en ratificar cada uno de esos tratados. Es innegable, por otra parte, que España no solo es parte en los tratados e impulsa otras iniciativas, sino que

2. La Organización para la Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI), el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y la propia ONU.
3. La Organización de Estados Americanos (OEA), el Consejo de Europa y la Unión Europea (UE), la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (ASACR o SAARC, en sus siglas en inglés), la Liga de Estados Árabes, la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la Organización para la Unidad Africana (OUA), hoy Unión Africana (UA), y la Organización de la Conferencia, hoy de la Cooperación, Islámica (OCI).
4. Empezando por la ONU, pero también el Consejo de Europa, la UE y otras organizaciones regionales y subregionales.
5. Como, por ejemplo, el Foro Mundial contra el Terrorismo (o GCTF en sus siglas en inglés), creado en 2011 a iniciativa de los Estados Unidos de América. Véase D. Ramírez Morán: «Foro Mundial contra el Terrorismo», documento informativo 16/2014, 23.12.2014, ieeee.es.
6. Díptico de la campaña «España 2015-2016 miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas», editado por el MAEC.

adopta diligentemente las medidas nacionales para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales, de origen convencional u otro, lo que es comprensible dada su experiencia nacional. De un lado, los delitos de terrorismo previstos en el DI han sido incorporados en el Código Penal de 1995 de forma fragmentada (los delitos contra la aviación civil internacional o contra personas internacionalmente protegidas o la toma de rehenes, por ejemplo, no son contemplados como delitos de terrorismo propiamente dichos), y esos delitos se han beneficiado de la jurisdicción «ampliada» (hasta la universalidad) de los tribunales españoles (art. 24.3 LOPJ<sup>7</sup>)... y, claro, se han visto afectados por las restricciones introducidas posteriormente a la jurisdicción universal<sup>8</sup>, que tanto «juego» había dado para intentar el enjuiciamiento de tantos malhechores (Pinochet...) por «delitos de genocidio, terrorismo y torturas» y en la jurisprudencia de la Audiencia Nacional, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional<sup>9</sup>. De otro, España ha incorporado en los delitos de terrorismo con suma diligencia las últimas obligaciones señaladas por el Consejo de Seguridad o la UE y contenidas en algunos tratados internacionales (la financiación del terrorismo, por supuesto, pero también, por ejemplo, el reclutamiento, el combate terrorista en el extranjero, el uso de TICs con fines terroristas, etc.), mediante las modificaciones al Código Penal de 2010 y 2015<sup>10</sup>.

La complejidad del terrorismo y de la lucha contra el terrorismo en nuestros días se refleja también en la literatura. La literatura académica y científica, incluso la oferta académica<sup>11</sup>, pero también de centros de estudio y

7. LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE núm. 157, de 2 de julio de 1985).
8. Particularmente, mediante LO 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se modifica la LOPJ (BOE núm. 266, de 4 de noviembre de 2009), y sobre todo LO 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la LOPJ relativa a la justicia universal.
9. En particular, autos de la Audiencia Nacional de 4 de noviembre de 1998 (Argentina) o de 5 de noviembre de 1998 (Chile); y SSTS 327/2003, de 25 de febrero de 2003 (Guatemala), anulada por la STC 237/2005, de 26 de septiembre, 319/2004, de 8 de marzo de 2004 (Chile), o 1362/2004, de 15 de noviembre de 2004 (Argentina).
10. Por ejemplo, la redacción del art. 575 CP conforme a la LO 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo (BOE núm., 77, de 31 de marzo de 2015). Previamente, la LO 5/2010, de 22 de junio (BOE núm. 152, de 23 de junio de 2010).
11. Por ejemplo, los estudios de posgrado específicamente sobre terrorismo ofrecidos por universidades españolas, como el máster en «Análisis y prevención del terrorismo», ofertado por la Universidad Rey Juan Carlos; el máster sobre «Fenomenología terrorista» de la Universidad de Granada; el diploma de extensión universitaria o especialización sobre «Análisis del Terrorismo Yihadista, Insurgencias y Movimientos Radicales» de la Universidad Pablo de Olavide; los másteres en «Estudios sobre Terrorismo» de las Universidades Internacional de La Rioja y Europea Miguel de

pensamiento («*think tanks*») más o menos oficiales, y con evidentes vínculos con la comunidad académico-científica. Por ejemplo, en España, el Real Instituto Elcano (RIE) o el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Muchas son las perspectivas desde las que puede abordarse y se aborda el terrorismo (histórica, biológica, sociológica, psicológica, filosófica, estratégica, económica, política... y jurídica). Y también aquí son notorias las novedades y la multiplicación de fuentes: la «clásica», e interdisciplinar, *Terrorism: An International Journal*<sup>12</sup>, ha dado paso a una proliferación exponencial de revistas periódicas especializadas (académicas, y no tanto...), de entre las que las más relevantes han sido seleccionadas y compiladas en 2013 por Judith Tinnes<sup>13</sup>: *Terrorism: An Electronic Journal and Knowledge Base*<sup>14</sup>, inicialmente fundada también por Yonah Alexander en 1998 como continuación de *Terrorism: An International Journal*, que se fusionaría en 1992 para formar *Studies in Conflict and Terrorism; Terrorism and Political Violence* (publicada desde 1989); o *Journal of Terrorism Research* (publicado en línea desde 2010)<sup>15</sup>, entre otras<sup>16</sup>.

Desde la perspectiva del Derecho internacional (DI), y del Derecho de la Unión Europea (DUE), muchas son las cuestiones que plantea el terrorismo y la lucha contra el terrorismo. Revistas especializadas han

---

Cervantes, este último en colaboración con la Escuela de Criminología de Cataluña; o el máster internacional en «Operaciones contra el Terrorismo Yihadista» de la Fundación San Pablo CEU.

12. Publicada por Yonah Alexander entre 1977 y 1991, cuando se fusionó con la revista *Conflict* para formar la revista *Studies in Conflict and Terrorism*,
13. «100 Core and Periphery Journals for Terrorism Research», *Perspectives on terrorism*, vol. 7, No 2 (2013).
14. Publicada por el Inter-University Center for Terrorism Studies (IUCTS).
15. Publicada por The Handa Centre for the Study of Terrorism and Political Violence, fundado en 1994, University of St Andrews.
16. Entre esas publicaciones periódicas destacan, además, por orden cronológico: *Counter Terrorism* (desde 1990); *Health Security* (antes *Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice, and Science*, desde 2003); *Terrorism Monitor* (publicado en línea desde 2003), complementado por *Spotlight on Terror* (publicado en línea esporádicamente desde 2003) y *Terrorism Focus* (publicado en línea desde 2004); *Journal of Applied Security Research* (desde 2004); *Security & Terrorism Research Bulletin* (publicado entre 2005 y 2008); *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism* (desde 2006); *Journal of 9/11 Studies* (publicado en línea desde 2006); *International Journal of Terrorism and Political Hot Spots* (desde 2006); *Perspectives on terrorism* (publicado en línea desde 2007); *CTC Sentinel* (publicado en línea desde 2007); *Critical Studies on Terrorism* (desde 2008); *Defence Against Terrorism Review* (publicado en línea desde 2008); *Dynamics of Asymmetric Conflict: Pathways Toward Terrorism and Genocide* (desde 2008); *Counter Terrorist Trends & Analysis* (CTTA, publicado en línea desde 2009); *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression* (desde 2009); *Combating Terrorism Exchange* (desde 2011); *International Journal of Cyber Warfare and Terrorism* (IJCWT, desde 2011); y *The Counter Terrorist Magazine* (desde 2015).

dedicado monográficos al terrorismo, por ejemplo, la *Revista Española de Derecho Internacional* en 2001<sup>17</sup>, el *European Journal of International Law* en 2003<sup>18</sup> o, más recientemente, desde una perspectiva distinta, la revista *Relaciones Internacionales* en 2016<sup>19</sup>. Y muchas de aquellas cuestiones han sido abordadas en estos «veteranos» *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*: tanto en estudios generales<sup>20</sup>, como en otros más específicos, como el terrorismo marítimo<sup>21</sup>, el terrorismo y la cooperación penal<sup>22</sup>, el Derecho internacional humanitario (DIH)<sup>23</sup>, el Derecho internacional de los derechos humanos (DIDH)<sup>24</sup> o el uso de la fuerza<sup>25</sup>. El terrorismo también ha sido objeto de algunas contribuciones en los «hermanos» *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, que en 2016 celebran su 19.ª edición<sup>26</sup>.

17. Con estudios de A. Remiro Brotons, R. Caldach Cervera, A.F. Fernández Tomás, J. Cardona Lloréns, J.A. González Vega y C. Ramón Chornet, además de uno mío, en la sección «El orden internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2011», publicada en la *REDI*, 53 (2001), pp. 125-302.
18. En el vol. 12 (2001) publicó un artículo de A. Cassese («Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law», pp. 993-1001), y en el vol. 14 (2003) publicó un Symposium sobre «War against Terrorism: What Role for International Law. United States and European Perspectives», con contribuciones de A.D. Sofaer, M. Bothe, J. Fitzpatrick, S. von Schorlemer, G.L. Neuman, J. Klabbers, D.F. Vagts, F. Mégret, S.D. Murphy y J.-M. Sorel, pp. 209-378.
19. N.º 32 (2016), «Repensando el “Terrorismo” desde lo internacional».
20. A.F. Fernández Tomás: «Terrorismo, Derecho Internacional Público y Derecho de la Unión Europea» (2004).
21. J. M. Sobrino Heredia: «Piratería y Terrorismo en el Mar» (2008).
22. I. Lirola Delgado: «Terrorismo y Cooperación Penal: ¿Un Contexto más favorable para los Derechos Humanos en las Relaciones Transatlánticas?» (2009).
23. M. Abad Castelos: «Terrorismo, Derecho Internacional Humanitario y Conflictos Armados Actuales» (2009).
24. M.M. Martín Martínez: «Terrorismo y Derechos Humanos en la Unión Europea y en el Consejo de Europa: ¿Marcos de referencia mundial?» (2009). La relación entre lucha contra el terrorismo y derechos humanos ha sido objeto de otra contribución en la mesa redonda organizada por los responsables de estos Cursos en 2009, en la que se manejan también perspectivas de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales (N. Cornago: «Lucha contra el Terrorismo y Derechos Humanos: Aporías de una Relación», 2009).
25. L.I. Sánchez Rodríguez: «Una cara oscura del derecho internacional: Legítima defensa y terrorismo internacional» (2002).
26. Por ejemplo, J. Alcaide Fernández: «Derechos humanos y terrorismo: límite, fundamento y solución», 5 (2004), pp. 11-48; F. Jiménez García: «Derecho Internacional Penal y terrorismo. Historia de una relación incapaz de materializarse estatutariamente», 6 (2006), pp. 303-348; A. Sánchez Legido: «Guerra contra el terrorismo, conflictos armados y derechos humanos», *ibid.*, pp. 413-470; C. Cinelli y J. Alcaide Fernández: «Terrorismo islamista, contra-terrorismo y derechos humanos», 9 (2008), pp. 151-170; A. Salinas de Frías: «La lucha contra la impunidad en la “guerra” contra el terrorismo internacional: el derecho a la reparación», 10 (2009), pp. 241-268; o M.R. Huesa Vinaixa: «Las “cláusulas derogatorias” de los Convenios de Derechos Humanos en el marco de la guerra global contra el terrorismo», 11 (2011), pp. 149-174.



Tal vez el mejor reflejo en la literatura jurídico-internacional de la cambiante realidad histórica del terrorismo y de la lucha contra el terrorismo sean los cursos específicos dictados, y otros trabajos sobre el terrorismo y el DI desarrollados, en la Academia de Derecho internacional de La Haya: en este sentido, los cursos impartidos en 1938 por A. Sottile<sup>27</sup>, en 1989 por G. Guillaume<sup>28</sup> y en 2006 por P. Klein<sup>29</sup>; y los trabajos de las sesiones del Centro de Estudio e Investigación en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de 1988 y 2006, bajo la dirección, respectivamente, de J.A. Carrillo Salcedo y J.A. Frowein, y de M.J. Glennon y S. Sur<sup>30</sup>.

Precisamente, los informes de los profesores Carrillo Salcedo y Frowein, vertebrados por unos principios de DI de «naturaleza pre-codificadora» relativos a las obligaciones de los Estados en orden a la prevención y represión de acciones terroristas internacionales que ambos proponen, fueron el punto de partida de mis investigaciones sobre el terrorismo y el DI, cuestión de la que me ocupé monográficamente hasta poco antes del 11-S<sup>31</sup> y de la que, después, me he ocupado esporádicamente de nuevo<sup>32</sup>.

27. «Le terrorisme international», *Recueil des cours*, t. 65, 1938, pp. 87-184.

28. «Terrorisme et droit international», *ibid.*, t. 215, 1989, p. 215.

29. «Le droit international à l'épreuve du terrorisme», *ibid.*, t. 321, 2006, pp. 203-484.

30. Los informes de J.A. Carrillo Salcedo y J.A. Frowein fueron publicados como *Les aspects juridiques du terrorisme international/The Legal Aspects of International Terrorism*, Martinus Nijhoff, 1989, y los de M.J. Glennon y S. Sur, junto con una selección de las contribuciones de otros participantes en la sesión, editados en *Terrorisme et droit international/Terrorism and International Law*, Brill-Nijhoff-Hague Academy of International Law, 2008. Otros participantes en la sesión de 2006 habían publicado conjuntamente sus trabajos con anterioridad, en un libro prologado por J.A. Carrillo Salcedo (K. Chainoglou, E. López-Jacoiste Díaz, V. Ebohi, A. Salinas de Frías y M. Sossai: *International Terrorism and Changes in International Law*, The Global Collection, Aranzadi, 2007).

31. *Las actividades terroristas ante el Derecho internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 2000. Con anterioridad, había escrito «Refugio, terrorismo y ciudadanía europea (A propósito de las extradiciones de Luis Moreno y Raquel García, solicitadas por España y pendientes de resolución por Bélgica)», en AA.VV.: *Refugiados: Derecho y Solidaridad*, ACNUR-CGPI-Universidad de Sevilla-Junta de Andalucía, 1994, pp. 131-155.

32. Inmediatamente después del 11-S, procedí a una primera valoración de la «guerra» contra el terrorismo, publicada en la mencionada *REDI*, 53 (2001), pp. 289-302. Después llevé a cabo otros estudios: los mencionados anteriormente publicados en los *Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián*, 5 (2004), pp. 11-48, y, junto a C. Cinelli, 9 (2008), pp. 151-170; «La lucha contra el terrorismo internacional a la luz del 11-S: de la zanahoria al palo», *Agenda Internacional*, 19 (2003), pp. 177-233; «¿Es posible atribuir responsabilidad internacional a los Estados acusados de cometer actos terroristas?», en *Derecho PUCP*, Revista de la Facultad de Derecho, Lima: Fondo Editorial, n.º 63, monográfico «Retos para los derechos humanos en el siglo XXI» en conmemoración del 90.º aniversario de la Facultad, 2009; y, más recientemente, «Las Naciones Unidas y el terrorismo internacional», en X. Pons Rafols (dir.), A. Quintero (coord.): *Las Naciones Unidas desde España. 70 aniversario de las Naciones Unidas*. 60

Desde el 11-S, la bibliografía sobre el terrorismo y el DI es prácticamente inabarcable, pero deben destacarse, en particular, unas pocas exhaustivas y valiosas obras de referencia: las editadas en 2009 por P.A. Fernández Sánchez<sup>33</sup>; en 2011 por A.P. Schmid<sup>34</sup>, con informaciones muy útiles para la investigación (bases de datos, directorios, recursos bibliotecarios y de internet, literatura sobre terrorismo...), incluida una extensa relación bibliográfica<sup>35</sup>; en 2012 por A.M. Salinas de Frías, K. L.H. Samuel y N.D. White<sup>36</sup>, y por E. Conde Pérez y S. Iglesias Sánchez<sup>37</sup>; y, por último, en 2014 por B. Saul<sup>38</sup>.

## 2. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN PERSPECTIVA HISTÓRICA: BREVE SÍNTESIS DE LOS DESARROLLOS HASTA EL 11-S

La relativa fragmentación del marco jurídico convencional<sup>39</sup> –por la especialización (OACI, OIEA, OMI), por la contribución puntual inicial de la propia ONU<sup>40</sup>, y en menor medida por la regionalización<sup>41</sup>–, se ha ido mitigando por la perspectiva general aportada por las resoluciones adoptadas por la

---

*aniversario del ingreso de España en las Naciones Unidas*, ANUE-Ministerio de Asuntos exteriores y de Cooperación, Barcelona, 2015, pp. 231-245.

33. *International Legal Dimension of Terrorism*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2009.
34. *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, Routledge, NY, 2011. Es sucesor de publicaciones anteriores del mismo autor: *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Databases and Literature* (North-Holland, Amsterdam, 1984), revisado, ampliado y puesto al día como *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature* (Harvard University, 1988), publicado de nuevo por Transaction Books, New Jersey, 2005.
35. G. Duncan y A.P. Schmid: «Bibliography of Terrorism», en A.P. Schmid (ed.): *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, op. cit., pp. 475-597.
36. *Counter-terrorism. International Law and Practice*, OUP, 2012. A. Salinas de Frías ha publicado también «La obra convencional del Consejo de Europa en la prevención y lucha contra el terrorismo internacional», *AEDI*, 25 (2009), pp. 435-469; *Counter-terrorism and human rights in the case law of the European Court of Human Rights*, Council of Europe Publishing, 2012; y, más recientemente, «Lucha contra el terrorismo internacional: no solo del uso de la fuerza pueden vivir los Estados», *REDI*, 68 (2016), pp. 229-252.
37. E. Conde Pérez (dir.), S. Iglesias Sánchez: *Terrorismo y legalidad internacional*, Madrid, Dyckinson, 2012.
38. *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2014.
39. Aparte de las normas pertinentes del DIH, el DIDH, el Derecho de los refugiados, etc.
40. Personas internacionalmente protegidas y toma de rehenes.
41. En menor medida porque los tratados regionales o subregionales o bien anticipan los contenidos normativos de los tratados universales (el caso del Convenio de la OEA de 1971 respecto del Convenio de la ONU de 1973) o suelen apoyarse en los tratados universales (Convenio del Consejo de Europa de 1977 y los posteriores adoptados en



Asamblea General de la ONU sobre el «tema general» del terrorismo a partir de 1972 y la progresiva generalización de los tratados adoptados en su seno (Convenios de 1997 y 1999). No ha sido posible aún, ni antes ni después del 11-S, adoptar la convención general. Por su parte, antes de la década de 1990, y al margen de puntuales declaraciones del presidente, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas solo muy esporádicamente se había ocupado de distintas manifestaciones del terrorismo internacional; pero en esa década se ponen los cimientos de la (re)acción del Consejo de Seguridad tras el 11-S.

Otros órganos de las Naciones Unidas, como la Corte Internacional de Justicia (CIJ), el Consejo Económico y Social (CES o ECOSOC), la Comisión de Derechos Humanos o la Comisión de Derecho Internacional (CDI) han participado en menor medida en la lucha contra el terrorismo internacional. Por ejemplo, la CIJ no aplicó la Convención de la ONU de 1973 sobre la prevención y represión de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive agentes diplomáticos – por cierto, único de los tratados anti-terroristas adoptado sobre la base de los trabajos de la CDI–, en el asunto del *personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán*, siendo tanto los EEUU de América como la R.I. de Irán partes en la Convención<sup>42</sup>. Después, a raíz de las reclamaciones de los EEUU de América y del Reino Unido que el Consejo de Seguridad aceptó e incorporó a sus resoluciones 731 (1992), de 21 de enero de 1992, y 748 (1992), de 31 de marzo de 1992, en relación con la «cuestión de Lockerbie», la CIJ tuvo ante sí sendas demandas presentadas el 3 de marzo de 1992 por Libia contra EEUU de América y el Reino Unido, basadas en la Convención de la OACI adoptada en Montreal en 1971 para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, en las que se plantearon espinosos problemas relativos a la interpretación de la Convención y a la validez, y el control judicial, de las decisiones del Consejo de Seguridad<sup>43</sup>. Pero, tras un arreglo político-diplomático, Libia y los Estados demandados comunicaron el 9 de septiembre de 2003 que habían acordado no seguir con el procedimiento, por lo que la Corte no tuvo que pronunciarse, y el 12 de septiembre siguiente el Consejo de Seguridad levantó las sanciones...<sup>44</sup>.

---

el seno de la Liga de Estados Árabes en 1998, de la SAARC/ASACR en 1987 o de la CEI, la OUA y la OCI en 1999).

42. Sentencia de 24 de mayo de 1980 (*I. C. J. Reports 1980*, p. 3).

43. No decididas ni en el auto de 14 de abril de 1992 sobre la solicitud de indicación de medidas provisionales (*I. C. J. Reports 1992*, p. 114), ni en las sentencias de 27 de febrero de 1998 sobre objeciones preliminares (*C.I. J. Recueil 1998*, p. 115).

44. Las sanciones contra Libia, anunciadas en la resolución 731 (1992), de 31 de enero, fueron decididas por el Consejo en las resoluciones 748 (1992), de 31 de marzo de 1992, 883 (1993), de 11 de noviembre, y 1192 (1998), de 27 de agosto. En octubre de 2002, el gobierno de Libia ofreció una compensación de unos 10 millones de

Una breve síntesis de los desarrollos habidos en el DI de la lucha contra el terrorismo internacional hasta el 11-S podría ser la siguiente, centrada en los tratados internacionales adoptados y en la acción de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y poniendo de manifiesto las principales cuestiones que más controversia han suscitado.

(i) La elaboración de un marco jurídico (tendencialmente completo) para luchar contra el terrorismo internacional se remonta a antes de la II guerra mundial, cuando la Sociedad de Naciones impulsó la adopción de las Convenciones de 1937, que no llegaron a entrar en vigor. Esas dos Convenciones contienen, no obstante, la primera formulación de la obligación de prevenir el terrorismo<sup>45</sup> y, además, tienen el mérito de aportar una definición de los actos y actividades terroristas –que sigue siendo un referente– y soluciones a las deficiencias de la represión del terrorismo (tipificación, extradición, asistencia judicial, etc.), incluida la creación de un tribunal internacional<sup>46</sup>.

Después de 1945, el terrorismo estuvo presente en las Conferencias diplomáticas sobre DIH, en las que se adoptaron los Convenios de 1949 y los Protocolos de 1977<sup>47</sup>, y en el seno de nuevas organizaciones internacionales se recomenzó la elaboración de un marco jurídico convencional propio para luchar contra el terrorismo internacional. De un lado, a través de la ONU y sus organismos especializados, y el OIEA<sup>48</sup>. De otro, a través de los

---

dólares estadounidenses por víctima y el 15 de agosto de 2003 aceptó formalmente la responsabilidad por el atentado. El 12 de septiembre de 2003, en virtud de su resolución 1506, el Consejo de Seguridad levantó las sanciones contra Libia que habían durado 15 años.

45. Arts. 1.1 y 2.5 de la I Convención de 1937.

46. II Convención de 1937.

47. El terrorismo está específicamente prohibido en los términos del art. 33 IV Convenio («están prohibidos los castigos colectivos, así como toda medida de intimidación o de terrorismo»), del art. 4.2(d) II Protocolo (se prohíben los «actos de terrorismo» contra las personas que no participen directamente en las hostilidades o que hayan dejado de participar en ellas) y de los arts. 51.2 I Protocolo y 13.2 II Protocolo («no serán objeto de ataque la población civil como tal ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil»).

48. Todos los tratados adoptados hasta el 11-S por la ONU, la OACI, el OIEA y la OMI están en vigor de forma general y para España: Convenios de la OACI de 1963 (*BOE* núm. 308, de 25 de diciembre de 1969), de 1970 (*BOE* núm. 13, de 15 de enero de 1973), de 1971 (*BOE* núm. 9, de 10 de enero de 1974), completado con el Protocolo de 1988 (*BOE* núm. 56, de 5 de marzo de 1992, corr. erratas en *BOE* núm. 134, de 4 de junio de 1992), y de 1991 sobre delitos contra la aviación civil internacional (*BOE* núm. 288, de 2 de diciembre de 1998); Convenciones de la ONU de 1973 y 1979, sobre delitos contra personas internacionalmente protegidas y toma de rehenes (*BOE* núm. 33, de 7 de febrero de 1986 y *BOE* núm. 162, de 7 de julio de 1984), respectivamente,

acuerdos u organizaciones regionales y subregionales, incluidos el Consejo de Europa y la CEE/CE/UE<sup>49</sup>.

Este relativamente fragmentado marco convencional acoge un patrón normativo relativamente homogéneo, basado en la articulación de obligaciones para la represión de las distintas manifestaciones del terrorismo internacional: unas obligaciones accesorias (tipificar, punir y establecer la jurisdicción nacionalmente; suministrar información; detener e investigar preliminarmente los hechos; prestar asistencia judicial en materia penal; y rendir cuentas) encaminadas a hacer efectiva la obligación principal (extraditar o someter el asunto a las autoridades nacionales competentes a efectos del ejercicio de la acción penal).

(ii) Con anterioridad al 11-S, la Asamblea General de las Naciones Unidas se había empeñado en la búsqueda de difíciles consensos sobre el «tema general» y, más difícil aún, sobre otro tema más específico<sup>50</sup> relativos al terrorismo. Los disensos sobre el tema general fueron neutralizándose

---

sin contar la Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, de 1994 (*BOE* núm.124, de 25 de mayo de 1999), y las Convenciones adoptadas a partir de los trabajos del Comité 51/210, esto es, las Convenciones de 1997 y 1999 sobre actos terroristas cometidos con bombas y financiación del terrorismo (*BOE* 140, de 12 de junio de 2001, corr. de errores en *BOE* núm. 137, de 8 de junio de 2002, y *BOE* núm. 123, de 23 de mayo de 2002, corr. errores en *BOE* núm. 141, de 13 de junio de 2002), respectivamente; y Convenio y Protocolo de la OMI de 1988 sobre delitos contra la navegación marítima internacional (*BOE* núm. 99, de 24 de abril de 1992). También el Convenio del OIEA de 1980 sobre protección de material nuclear (*BOE* núm. 256, de 25 de octubre de 1991). También los Convenios y Protocolos de Ginebra de 1949 y 1977.

49. En particular, la Convención de la OEA de 1971, el Convenio del Consejo de Europa de 1977, el Convenio de la SAARC/ASACR de 1987, la Convención de la Liga de Estados Árabes de 1998 y los Convenios de la CEI, la OUA (hoy UA) y la OCI de 1999. El Convenio del Consejo de Europa de 1977 adapta los Convenios de extradición y asistencia judicial en materia penal de 1957 y 1959 a la lucha contra el terrorismo y está en vigor de forma general desde el 4 de agosto de 1978, y para España desde el 21 de agosto de 1980 (*BOE* núm. 242, de 8 de octubre de 1980). En un principio, de los diez Estados parte, sólo cinco Estados aceptaron la extradición sin reservas (República Federal de Alemania, Reino Unido, Austria, España y Liechtenstein; los otros cinco (Dinamarca, Suecia, Noruega, Islandia y Chipre) formularon reservas. Desde las reuniones del «grupo de Trevi», después institucionalizadas a través del Acta Única Europea (1986), hasta el «tercer pilar» (CAJI) de la UE, establecida en virtud del Tratado de Maastrich (1992), y modificada en virtud de los Tratados de Ámsterdam (1997) y de Niza (2001) para lograr el objetivo de ofrecer un espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ), los Estados miembros de la CEE/CÉ/UE también han cooperado en este sentido antes del 11-S, si bien el Acuerdo de Dublín de 1979, que trataba de minimizar el impacto de las reservas a la extradición que permitía el Convenio europeo de 1977, no entró en vigor.
50. La Asamblea también adoptó resoluciones sobre «terrorismo y derechos humanos».

entre 1972 y 1981<sup>51</sup> y, con base en las recomendaciones del «Comité de los 35» creado por la resolución 3034 (XXVII), desde entonces las resoluciones han sido aprobadas (por regla general) sin votación o por consenso, y a partir de 1991 con el título actual («Medidas para eliminar el terrorismo internacional»)<sup>52</sup>. De todas estas resoluciones adoptadas hasta 2001, destacan la 40/61 y las que contienen como anexos las Declaraciones de 1994 y 1996<sup>53</sup>, siendo esta última la que creó el «Comité 51/210» para la elaboración de nuevos tratados «anti-terroristas».

(iii) Con ocasión de delitos contra la aviación civil internacional<sup>54</sup> o de tomas de rehenes y secuestros<sup>55</sup>, y generalmente en el marco del capítulo VI de la Carta, el Consejo de Seguridad se interesó esporádicamente por las manifestaciones del terrorismo. No obstante, ya a principios de la década de 1990 se ocupó más generalmente del terrorismo, y transitó al marco del capítulo VII, cuando examinó y adoptó medidas (también «anti-terroristas» porque algunos actos y actividades llevadas a cabo por Irak entrañaban manifestaciones del terrorismo) en relación con la situación entre el Irak y Kuwait<sup>56</sup>. Pero, con el trasfondo de «la cuestión de Lockerbie», el Consejo dio sin duda un paso adelante en la Declaración hecha pública en Nueva York, el 31 de enero de 1992, con motivo de la primera reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los miembros del Consejo de Seguridad para examinar «La responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales»<sup>57</sup>.

51. A partir de la resolución 3034 (XXVII), de 18 de diciembre de 1972, porque antes, en particular, la 2625(XXV), de 24 de octubre de 1970, la Asamblea General no se ocupaba específicamente del terrorismo. La resolución 3034 (76-34-16) fue seguida de otras, cada dos años (1977-1993) o cada año (a partir de 1993): 31/102, de 15 de diciembre de 1976 (100-9-27); 32/147, de 16 de diciembre de 1977 (91-9-28), y 34/145, de 17 de diciembre de 1979 (118-0-22).

52. Resoluciones 36/109, de 10 de diciembre de 1981 (sin votación); 38/130, de 19 de diciembre de 1983 (sin votación); 40/61, de 9 de diciembre de 1985 (sin votación); 42/159, de 7 de diciembre de 1987 (153-2-1); 44/29, de 4 de diciembre de 1989 (sin votación). Y ya, hasta 2001, bajo el título actual, y aprobadas sin votación o por consenso (46/51, de 9 de diciembre de 1991; 49/60, de 9 de diciembre de 1994; 50/53, de 11 de diciembre de 1995; 51/210, de 17 de diciembre de 1996; 52/165, de 15 de diciembre de 1997, y 53/108, de 8 de diciembre de 1998) o, excepcionalmente, mediante votación [54/110, de 9 de diciembre de 1999 (149-0-2) y 55/158, de 12 de diciembre de 2000 (151-0-2)]

53. Resolución 49/60, de 9 de diciembre de 1994, y 51/210, de 17 de diciembre de 1996.

54. Por ejemplo, resoluciones 282 (1968), de 31 de diciembre, 286 (1970), de 9 de septiembre, y 635 (1989), de 14 de junio.

55. Por ejemplo, resoluciones 579 (1985), de 18 de diciembre, 618 (1988), de 29 de julio, y 638 (1989), de 31 de julio.

56. En las resoluciones 664 (1990), de 18 de agosto, 667 (1990), de 16 de septiembre, 674 (1990), de 29 de octubre, y 687 (1991), de 2 de abril.

57. S/23500.

Desde entonces, y antes del 11-S, la acción del Consejo contra el terrorismo internacional había ido creciendo exponencialmente: primero, con «la cuestión de Lockerbie» y las mencionadas sanciones respecto a Libia<sup>58</sup>; después, las sanciones a Sudán a raíz de la tentativa de asesinato del presidente egipcio, H. Mubarak, en Addis Abeba<sup>59</sup>; a continuación, la situación de Kosovo<sup>60</sup>; y más tarde, en particular tras los atentados de 7 de agosto de 1998 en Nairobi y Dar es Salam<sup>61</sup>, y en el contexto de la situación de Afganistán<sup>62</sup> (con la toma del Consulado general de la R.I. de Irán, el asesinato de personal de las Naciones Unidas y de un periodista iraníes en Mazar e Sherif, etc.<sup>63</sup>), contra los talibanes, Osama bin Laden y Al-Qaida. La preocupación por la utilización del territorio afgano, en particular las zonas controladas por los talibanes, para albergar y adiestrar a terroristas y planificar actos terroristas, servirá de base, desde entonces, a una de las principales «líneas de acción» del Consejo en su convicción de que la erradicación del terrorismo internacional es fundamental para mantener la paz y la seguridad internacionales<sup>64</sup>.

En este contexto, con base en la resolución 1267 (1999), de 15 de octubre, adoptada por unanimidad en virtud del capítulo VII de la Carta, como (prácticamente) todas las adoptadas posteriormente sobre la cuestión, el Consejo impuso un embargo aéreo limitado y la congelación de activos a los talibanes a menos que cumplieran la decisión del Consejo<sup>65</sup> y estableció

- 
58. Resoluciones 731 (1992), de 21 de enero, 748 (1992), de 31 de marzo, 883 (1993), de 11 de noviembre, y 1192 (1998), de 27 de agosto.
59. Resoluciones 1044 (1996), de 31 de enero, 1054 (1996), de 26 de abril, y 1070 (1996), de 16 de agosto.
60. Por ejemplo, las resoluciones 1160 (1998), de 31 de marzo, 1199 (1998), de 23 de septiembre, y 1203 (1998), de 24 de octubre.
61. Resolución 1189 (1998), de 13 de agosto.
62. El Consejo ya venía ocupándose de la situación en Afganistán, apreciando, entre otras cuestiones, que la continuación del conflicto creaba «un campo propicio para el terrorismo y el tráfico de estupefacientes que causan desestabilización en la región y fuera de ella», e instando a los dirigentes de todas las partes afganas «a que pongan fin a esas actividades» [resolución 1076 (1996), para. 5]. Como veremos, después del 11-S, el Consejo redobló su acción contra los talibanes, Osama bin Laden y Al-Qaida, pero también siguió ocupándose simultáneamente de la situación de Afganistán y de la UNAMA, por ejemplo: resoluciones 1378, de 14 de noviembre; 1383 (2001), de 6 de diciembre; 1386 (2001); 1471 (2003); 1510 (2003), 1563 (2004), 1589 y 1623 (2005), 1659 y 1662 (2006); 1707 (2006); 1746 (2007); 1806 (2008); etc.
63. Resolución 1193 (1998), de 28 de agosto. A partir de la resolución 1214 (1998), de 8 de diciembre, se «cruzan» más directamente la preocupación por la situación en Afganistán y por el terrorismo.
64. En este sentido, la resolución 1214 (1998).
65. La resolución 1267 dejó entrever (paras. 3 y 14) que la decisión para cuya efectividad se adoptan sanciones era más la entrega de Osama bin Laden (para. 2) que la exigencia de que los talibanes luchen contra el terrorismo (formulada en el para. 1

el original «Comité 1267» para vigilar el cumplimiento por los Estados de sus decisiones. Después, pero antes del 11-S, el Consejo adoptó nuevas medidas contra las personas y entidades incluidas en la «Lista» creada y actualizada periódicamente a partir de las resoluciones 1267 (1999) y 1333 (2000) y otras (que extendieron las sanciones a partir de 2000 a Al-Qaida), y reforzó las funciones del Comité 1267<sup>66</sup>, que empezó a presentar informes anuales<sup>67</sup>. Y el Consejo no dejó de instar a los Estados a que enjuiciaran y sancionaran a las personas o entidades bajo su jurisdicción que violaran las sanciones impuestas por el propio Consejo<sup>68</sup>.

Pocos días después de la adopción de la resolución 1267, el Consejo daría un paso más en la determinación del terrorismo como amenaza a la paz y la seguridad internacionales y en la expresión de su disposición a asumir su responsabilidad para hacer frente a las amenazas terroristas contra la paz y la seguridad internacionales: la resolución 1269 (1999), adoptada por el Consejo el 19 de octubre, constituyó sin duda un importante precedente de la lucha contra el terrorismo en general, aunque sin situarse explícitamente en el capítulo VII. En verdad, cuando tras el 11-S la acción del Consejo de Seguridad en la lucha contra el terrorismo en virtud del capítulo VII de la Carta empezó a alcanzar su punto álgido –mucho más que la actividad convencional del sistema de las Naciones Unidas y de organizaciones regionales, incluso que otros desarrollos normativos e institucionales auspiciados por la Asamblea General de las Naciones Unidas–, lo primero que hizo fue aprovechar la condena de los atentados del 11-S para exhortar (retroactivamente) el «pleno cumplimiento» de la resolución 1269<sup>69</sup>.

(iv) El debate (político y jurídico) general en la Asamblea General y su Sexta Comisión pone de manifiesto que el disenso (incluidas las «batallas» por la Comisión de la Asamblea a la que asignar el tema y por

---

de la resolución 1267 y, anteriormente, en el para. 13 de la 1214). La resolución 1333 (2000), de 19 de diciembre, al referirse tanto al para. 13 de la 1214 como al para. 2 de la 1267, y otras posteriores mitigan un poco esa apreciación.

66. Antes del 11-S, las nuevas sanciones y el reforzamiento de las funciones del Consejo se prevén, en particular, en la resolución 1333 y, después, en la resolución 1363 (2001), de 30 de julio. En la primera, el Consejo ya pidió que se nombrara un comité de expertos que recomendara el modo de vigilar el cumplimiento de sus decisiones, y en la segunda decidió establecer un mecanismo encargado de vigilar la aplicación de las sanciones (un Grupo de Vigilancia y un Equipo de Apoyo a la Aplicación de las Sanciones, coordinado por el Grupo de Vigilancia).

67. Hasta el 11-S, el Comité 1267 presentó el informe S/2000/1254, 29 de diciembre de 2000, sobre las actividades del Comité desde su establecimiento hasta diciembre de 2000.

68. Resoluciones 1267 (1999), para. 8; o 1333 (2000), para. 18.

69. Resoluciones 1368 (2001), de 12 de septiembre, y 1373 (2001), de 28 de septiembre.



el título del propio «tema» o del orden del día, así como el contenido de las resoluciones, el resultado de las votaciones, el –aparente– fracaso del «Comité de los 35», etc.) dejó a mediados de la década de 1980 paso a un (relativo) consenso. Relativo porque las cuestiones debatidas más relevantes no han sido, no obstante, completamente agotadas ni siquiera tras el 11-S, y la propia definición de «terrorismo» o de actos y actividades «terroristas» en general no es de las menores. El debate en la Asamblea General se enriqueció, además, no sólo con las aportaciones recibidas de los distintos organismos especializados y otras organizaciones universales y regionales o subregionales, sino también con la acción del Consejo de Seguridad.

De entre todas esas cuestiones controvertidas, además del propio concepto normativo de «terrorismo» (un término cuya misma recepción en el DI convencional se evitó hasta bien entrada la década de 1970), y en estrecha relación unas y otras, podemos señalar las siguientes: (a) el llamado «terrorismo de Estado» y todos los grados de implicación o participación de un Estado en actos y actividades terroristas, en función de la gravedad de las violaciones de las obligaciones internacionales de prevención y represión del terrorismo y de la relevancia de tales obligaciones; (b) el debate político, moral y jurídico sobre la coherencia del marco jurídico internacional para la lucha contra el terrorismo (puesta en cuestión, particularmente, por las contrapuestas, pero tangentes por extremas, interpretaciones que la «doctrina Reagan» y los países árabes en general mantuvieron sobre la relación entre terrorismo y luchas de liberación nacional)<sup>70</sup> y, más generalmente, la relación entre los tratados «anti-terroristas», el DIH y los actos de y contra las fuerzas armadas en situación de conflicto armado, que tan nuclear se ha puesto de manifiesto en las negociaciones de una

70. De un lado, la «doctrina Reagan», particularmente a cuenta del Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 y del art. 12 del Convenio de la ONU de 1979 [R. Reagan: «The Network of Terrorist States», *Terrorism*, 9 (1987), pp. 101-112; G.P. Shultz: «Terrorism and the Modern World», *Terrorism*, 7 (1984-1985), pp. 431-447; y A.D. Sofaer: «Terrorism and the Law», *Foreign Affairs*, 64 (1986), pp. 901-922]. De otro, la posición más radical de algunos países árabes e islámicos, reflejada en las Convenciones de la Liga de Estados árabes y de la OCI, que precisan que «la lucha por cualesquiera medios, incluida la lucha armada, contra la ocupación extranjera, la agresión, el colonialismo o la hegemonía para la liberación y la libre determinación, de conformidad con los principios del DI, no se considerará terrorismo» [arts. 2(a) de las Convenciones de 1998 y 1999]. Mal que le pese a unos, es conforme al DI luchar, incluso mediante las armas, siempre que se respete el DIH, frente a quien te priva por la fuerza del ejercicio del derecho a la libre determinación, pero, mal que le pese a otros, de ningún modo podría aceptarse que es «conforme al DI» secuestrar aeronaves civiles, tomar rehenes, atentar con bombas contra la población civil, etc., incluso si se pretenden como «medios» para luchar contra la ocupación extranjera, la agresión, etc.

convención general contra el terrorismo internacional; (c) la violación o el abuso de los derechos humanos y del Derecho de los refugiados por los terroristas y en la lucha contra el terrorismo<sup>71</sup>; o (d) la legitimidad, legalidad y oportunidad del recurso a la fuerza armada para luchar contra el terrorismo, que tras el 11-S se plantea con unas perspectivas que, en buena medida, como veremos más adelante, ya estaban presentes con anterioridad, particularmente en la práctica de los Estados Unidos de América y del Estado de Israel.

### **3. LOS DESARROLLOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES POSTERIORES AL 11-S: PERMANENCIA Y CAMBIOS**

La ONU, sus organismos especializados y otras organizaciones universales, regionales y subregionales han canalizado la cooperación multilateral en la lucha contra el terrorismo internacional desde hace décadas. Las bases políticas y jurídicas de esa lucha se pusieron a partir de la década de 1970. Con todo, el 11-S supuso un punto de inflexión en los esfuerzos de la comunidad internacional y sus Estados por hacer frente al terrorismo; por las novedades del terrorismo que los atentados del 11-S trajeron consigo, con la aparición de Al-Qaida y, después, del EIIL (Daesh) y otros grupos terroristas que le juran lealtad, y también, particularmente, por el renovado entusiasmo con que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha asumido su responsabilidad. La Asamblea General ha querido de alguna forma mantener su indudable relevancia (en particular, adoptando la Estrategia Global, el Plan de Acción y su entramado institucional), pero la acción de las Naciones Unidas contra el terrorismo tiene, hoy en día, el sello del Consejo de Seguridad y el ejercicio de sus poderes conforme al capítulo VII de la Carta (especialmente el art. 41), generalizando y multiplicando las «líneas de acción» contra el terrorismo internacional, adaptándose constantemente a las circunstancias demandadas por la lucha contra el terrorismo, incluida la evolución de la situación de los Estados

---

71. Desde la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Teherán, 25 de junio de 1993), y a instancias de un grupo de Estados entre los que se contaba a España, pero no a muchos otros europeos y occidentales, la Asamblea General, a través de su Tercera Comisión, así como la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, luego de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, y su Relatora Especial, se ocuparon de la violación o el abuso de los derechos humanos por los terroristas. Tras el 11-S, este planteamiento se abandonaría por la preocupación de la violación de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo internacional.

más inmediatamente relacionados con las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos y actividades terroristas.

Mucho queda, no obstante, por hacer, y mucho de lo que se está haciendo, en especial cuando se recurre a la fuerza armada, no parece contribuir a eliminar el terrorismo internacional, bien al contrario. En nombre de la lucha contra el terrorismo internacional se siguen persiguiendo intereses nacionales que poco o nada tienen que ver verdaderamente con esa lucha. Y las consecuencias las pagan las víctimas del terrorismo y las víctimas de tantas violaciones de los derechos humanos y del DIH cometidas en nombre de la lucha contra el terrorismo internacional. La CIJ tiene una nueva oportunidad para arrojar un poco de luz, pues tiene ahora ante sí una demanda y una solicitud de indicación de medidas provisionales fundadas, en parte, en la aplicación de la Convención de la ONU de 1999 sobre la represión de la financiación del terrorismo, presentadas por Ucrania el 16 de enero pasado contra la Federación de Rusia<sup>72</sup>.

### 3.1. NUEVOS TRATADOS..., VIEJOS DESENCUENTROS. EL INCONCLUSO PROYECTO DE CONVENIO GENERAL SOBRE EL TERRORISMO INTERNACIONAL. LOS NUEVOS TRATADOS ADOPTADOS EN EL CONSEJO DE EUROPA Y LOS ACTOS JURÍDICOS DE LA UE

Tanto la ONU como los organismos especializados y el OIEA, y las organizaciones regionales y subregionales, han adaptado los viejos tratados y adoptado otros nuevos, para ampliar el marco jurídico convencional para la lucha contra el «nuevo» terrorismo.

La ONU lo ha hecho sobre la base de los trabajos del Comité 51/210, y de grupos de trabajo de la Sexta Comisión y del propio Comité 51/210. De ese modo se ha adoptado la Convención de 2005 sobre terrorismo nuclear<sup>73</sup>. Pero no se ha logrado culminar la negociación de un convenio general, cuya adopción propuso la India en 1996 y que se empezó a negociar a partir de

72. I.C.J. Press Release (Unofficial) No. 2017/2, 17 January 2017. Los últimos desarrollos del caso, la demanda, los documentos relativos a los procedimientos incidentales (incluida la solicitud de indicación de medidas provisionales de protección) y relativos a las fases escrita y oral, así como las notas de prensa, pueden consultarse en la página de la CIJ (<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=1&code=&case=166&k=f1>).

73. Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, de 13 de abril de 2005, en vigor de forma general y para España el 7 de julio de 2007 (BOE núm. 146, de 19 de junio de 2007).

2000; la razón principal es la «historia interminable»<sup>74</sup> de la definición del terrorismo en el seno de las Naciones Unidas. De hecho, el Comité 51/210 no se reúne desde 2013, ciñéndose los trabajos al grupo de trabajo de la Sexta Comisión<sup>75</sup>. Tampoco se ha podido convocar hasta hoy la conferencia de alto nivel prevista en la resolución 54/110 de la Asamblea General, cuya celebración bajo los auspicios de las Naciones Unidas habría de servir para formular una respuesta organizada conjunta de la comunidad internacional al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones.

Complementaria de la Convención de la ONU de 2005, y del Comité 1540 al que me referiré posteriormente, el OIEA aprobó el 8 de julio de 2005 una enmienda a la Convención de 1980. Dando cuenta de que el objeto y fin de la enmienda es –además de reforzar la cooperación en la aplicación de medidas rápidas para localizar y recuperar el material nuclear robado o de contrabando, mitigando cualquier consecuencia radiológica del sabotaje– ampliar el ámbito de aplicación material de la Convención de 1980, desde la entrada en vigor de la enmienda, el pasado 8 de mayo de 2016, la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares ha pasado a denominarse «Convención modificada sobre la protección física de los materiales nucleares y las instalaciones nucleares»<sup>76</sup>.

Los organismos especializados que habían adoptado tratados relativos a los delitos contra la seguridad de la aviación civil internacional y de la navegación marítima internacional han ajustado también esos tratados. De un lado, la OMI ha adoptado sendos Protocolos relativos al Convenio y al Protocolo de Roma de 1988, hechos en Londres el 14 de octubre de 2005, con el objeto y fin esencial de que se tipifiquen nuevos delitos (utilizar un buque o plataforma fija como «arma» terrorista o para transportar terroristas o materiales para usos terroristas)<sup>77</sup>. De otro, la OACI ha adoptado el

74. En este sentido, la contribución del embajador Javier Rupérez, Subsecretario general de Naciones Unidas y Director ejecutivo del Comité contra el Terrorismo entre 2004 y 2007, en X. Pons Rafols (dir.), A. Quintero (coord.): *Las Naciones Unidas desde España...*, *op. cit.*, pp. 247-262.

75. Para un panorama de las negociaciones, puede consultarse el Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996 (A/68/37), 16.º período de sesiones (8 a 12 de abril de 2013), Asamblea General, Documentos Oficiales, Sexagésimo octavo período de sesiones, Suplemento núm. 37.

76. *BOE* núm. 105, de 2 de mayo de 2016.

77. En vigor de forma general y para España desde el 28 de julio de 2010 (*BOE* núm. 170, de 14 de julio de 2010, corr. errores en *BOE* núm. 226 de 17 de septiembre de 2010, en *BOE* núm. 112, de 11 de mayo de 2011 y en *BOE* núm. 173 de 20 de julio de 2011, y *BOE* núm. 171, de 15 de julio de 2010, corr. errores en *BOE* núm. 225 de 16 de septiembre de 2010).

Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional (que exige la tipificación del uso de aeronaves civiles como «armas» terroristas o para transportar o descargar armas biológicas, químicas y nucleares o sustancias similares con fines terroristas, así como de los ataques cibernéticos dirigidos contra instalaciones de navegación aérea; e incorpora la amenaza de cometer un delito y el concierto para delinquir) y el Protocolo que complementaría al Convenio de La Haya de 1970 (que expande el ámbito de aplicación de éste para que abarque diferentes formas de apoderamiento ilícito de aeronaves, incluso con medios tecnológicos modernos; incorpora la instigación, organización y asistencia, la amenaza, y la responsabilidad de las personas jurídicas; y amplía los fundamentos relativos a la jurisdicción), hechos en Beijing el 10 de septiembre de 2010, y el Protocolo hecho en Montreal, el 4 de abril de 2014, que modificaría al Convenio de Tokio de 1963. El nuevo Convenio y los nuevos Protocolos de la OACI no están aún en vigor<sup>78</sup>.

Por su parte, los acuerdos u organizaciones regionales e interregionales también han adoptado nuevos tratados y otras iniciativas. En particular, la OEA (Convención Interamericana contra el terrorismo, aprobada Bridgetown el 3 de junio de 2002<sup>79</sup>), la SAARC/ASACR (Protocolo de 2004 al Convenio de 1987) y la Organización de Cooperación de Shanghai (Convención contra el terrorismo, adoptada en Ekaterimburgo el 16 de junio de 2009<sup>80</sup>). Por el contrario, no han adoptado nuevos tratados ni la Liga de Estados Árabes, ni la Organización de la Conferencia/Cooperación Islámica, ni la OUA/UA ni la CEL.

En el Consejo de Europa, todos los órganos han seguido contribuyendo a la lucha contra el terrorismo, los órganos principales (Comité de Ministros, Asamblea Parlamentaria, Secretaría) y otros (entre los cuales destaca el TEDH). Para coordinar la lucha contra el terrorismo en el Consejo de Europa, el Comité de Ministros estableció en 2003 un nuevo órgano subsidiario, un Comité intergubernamental de expertos en terrorismo (CODEXTER), con representantes de los Estados miembros y observadores, y que colabora con la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo (DECT, o CTED en sus siglas en inglés), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD, o UNODC en sus siglas en inglés), con la Organización para

78. España firmó el Convenio y el Protocolo de Beijing el 10 de septiembre de 2010, y el Protocolo de Montreal de 2014 el 9 de septiembre de 2015, pero no me consta que los haya ratificado.

79. En vigor desde el 7 de octubre de 2003.

80. En vigor desde el 14 de enero de 2012.

la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la UE y el Foro Mundial contra el Terrorismo. El CODEXTER sustituyó al Grupo Multidisciplinario sobre Acción Internacional contra el Terrorismo (GMT), que había preparado el Protocolo de enmienda de 2003 al Convenio de 1977. Después de debatir sobre la necesidad/oportunidad, o no, de que el Consejo de Europa adoptara una convención general<sup>81</sup>, se ha optado por la adopción de: un Protocolo de enmienda de la Convención de 1977, hecho en Estrasburgo el 15 de mayo de 2003 (aún no en vigor)<sup>82</sup>; la Convención para la prevención del terrorismo, y Anexo, hecha en Varsovia el 16 de mayo de 2005<sup>83</sup>, y la enmienda al Anexo, de 11 de septiembre de 2008, adoptada por el Comité de Ministros para incluir el Convenio de la ONU de 2005<sup>84</sup>, así como el Protocolo a dicha Convención relativo a los combatientes terroristas extranjeros (Riga, 22 de octubre de 2015, aún no en vigor<sup>85</sup>); y la Convención relativa al blanqueo, seguimiento, embargo y comiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo, adoptada en Varsovia el 16 de mayo de 2005<sup>86</sup>, enmendada<sup>87</sup>.

El Palacio de Europa en Estrasburgo, sede del Consejo de Europa, acogió una reunión especial del Comité contra el Terrorismo (CCT, o CTC en sus siglas en inglés) establecido por el Consejo de Seguridad en 2001 con

81. En este sentido, por ejemplo, en la recomendación 1644, de 29 de enero de 2004, la Asamblea Parlamentaria había pedido al Comité de Ministros que iniciara sin dilación la elaboración de esa convención general. A partir de un informe preparado por Ch. Tomuschat [«Draft Report on the Possible “Added Value” of a Comprehensive Convention on Terrorism», CODEXTER (2004) 05], en la segunda reunión del CODEXTER celebrada en Estrasburgo, 29 de marzo a 1 de abril de 2004, se puso de manifiesto el contraste entre el «enfoque general» de los Estados miembros de la UE y la propia UE (apoyar los esfuerzos de la ONU en la elaboración de esa convención general) y de otros Estados, como Rusia y Turquía. Únicamente pudo consensuarse la adopción de otros instrumentos específicos que complementarían a los existentes [CODEXTER (2004) 16, 22 de abril de 2004, paras 48 a 65].
82. España lo firmó el 9 de octubre de 2003 y lo ratificó el 16 de octubre de 2014, formulando una declaración.
83. En vigor de forma general desde el 1 de junio de 2007 y para España, que la firmó el 16 de mayo de 2005 y la ratificó el 27 de febrero de 2009, formulando una declaración, desde el 1 de junio de 2009 (BOE núm. 250, de 16 de octubre de 2009). La UE lo firmó 22 de mayo de 2015, pero no lo ha ratificado.
84. En vigor de forma general desde el 13 de septiembre de 2009 (art. 28).
85. España lo firmó el 22 de octubre de 2015, formulando una declaración. Ese día lo firmó también la UE.
86. Esta Convención se adoptó tras el éxito de la Convención de 1990. En vigor de forma general desde el 1 de mayo de 2008 y para España, que la firmó el 20 de febrero de 2009 y lo ratificó el 26 de marzo de 2010, formulando una declaración, desde el 1 de julio de 2010 (BOE núm. 155, de 26 de junio de 2010). La UE lo firmó 2 de abril de 2009 pero no lo ha ratificado. La Convención prevé una CoP (COP198) y existe un Comité de Expertos (MONEYVAL).
87. En vigor de forma general y para España el 25 de octubre de 2015 (BOE núm. 294, de 9 de diciembre de 2015).



organizaciones internacionales, regionales y subregionales sobre prevención del terrorismo, entre el 19 y el 21 de abril de 2011. Más recientemente, poco antes de la apertura a la firma del Protocolo de Riga, el Comité de Ministros aprobó el Plan de acción para la lucha contra el extremismo violento y la radicalización conducente al terrorismo<sup>88</sup>, para el período 2015-2017.

Por su parte, en el seno de la UE, inmediatamente tras el 11-S, el Consejo Europeo adoptó la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo (19 de octubre de 2001), complementada, tras el 11-M, el 25 de marzo de 2004. Poco después, el Consejo aprobó sendas «estrategias» de la UE, una relativa a la lucha contra el terrorismo, de 30 de noviembre de 2005, que se vertebró en torno a los principios de prevención, protección, persecución y respuesta, y otra sobre seguridad interior, de 25 y 26 de marzo de 2010. La UE, además, ha firmado los tratados más recientemente adoptados en el seno del Consejo de Europa.

Estas iniciativas se han concretado en distintos actos jurídicos de la Unión, tanto normas generales como relativas a sistemas de información, cooperación transfronteriza, financiación, protección de las víctimas, etc., y en acuerdos de la Unión, en particular: la Posición común 2001/931/PESC, de 27 de diciembre de 2001, y la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la lucha contra el terrorismo<sup>89</sup>, modificada por la Decisión marco 2008/919/JAI<sup>90</sup>, habiendo la Comisión presentado ya una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para su sustitución<sup>91</sup>; la Decisión 2002/187/JAI del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia<sup>92</sup>; la Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros<sup>93</sup>; la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo<sup>94</sup>;

88. CM(2015)74-addfinal, 125.ª sesión del Comité de Ministros, Bruselas, 19 de mayo de 2015.

89. DO L 164 de 22.6.2002. Esta Decisión contiene normas mínimas sobre definición de los delitos de terrorismo y grupo terrorista, provocación pública, captación y adiestramiento, etc. tipificación, jurisdicción, etc.

90. DO L 330 de 9.12.2008.

91. COM(2015) 625 final, de 2.12.2015.

92. DO L 63 de 6.3.2002.

93. DO L 190 de 18.7.2002.

94. DO L 309 de 25.11.2005, modificada por Decisiones 2003/659/JAI, de 1 de octubre de 2003 (DO L 245 de 29.9.2003) y 2009/426/JAI, de 4 de junio de 2009 (DO L 138 de 4.6.2009).

o la Decisión marco 2008/978/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas para recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos en materia penal<sup>95</sup>.

Este despliegue normativo no ha impedido, no obstante, que determinados Estados miembros de la UE, incluida España, trataran de profundizar multilateralmente, al margen de la Unión, la cooperación en materia de lucha contra el terrorismo, por ejemplo, a través del Convenio relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal, hecho en Prüm el 27 de mayo de 2005<sup>96</sup>.

Y la UE también ha adoptado «medidas restrictivas», en particular con base en la Posición común 2001/931/PESC, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo<sup>97</sup>, por la que se establece la elaboración de una lista de personas, grupos y entidades implicados en actos de terrorismo a los cuales se aplica la medida de congelación preventiva de fondos y haberes financieros –lista actualizada y modificada frecuentemente–, y el Reglamento (CE) n.º 2580/2001 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo<sup>98</sup>, así como otras necesarias para la aplicación de las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad, como, por ejemplo, las basadas en la Posición común 2002/402/PESC y el Reglamento (CE) n.º 881/2002, ambos del Consejo, de 27 de mayo de 2002, por los que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con O. bin Ladin, Al-Qaida y los talibanes<sup>99</sup>, modificados posteriormente.

### 3.2. LA ASAMBLEA GENERAL Y LA ESTRATEGIA GLOBAL DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA EL TERRORISMO. LA ONUDD Y LA ASISTENCIA TÉCNICA EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Tras la Declaración con Motivo del Cincuentenario de las Naciones Unidas<sup>100</sup>, la Declaración del Milenio<sup>101</sup> y el compromiso asumido por los

95. DO L 350 de 30.12.2008.

96. BOE núm. 307, de 25 de diciembre de 2006.

97. DO L 344 de 28.12.2001.

98. DO L 344 de 28.12.2001.

99. DO L 139 de 29/05/2002.

100. Resolución 50/6, de 14 de diciembre de 1995.

101. Resolución 55/2, de 8 de septiembre de 2000.

líderes mundiales durante la Cumbre Mundial de 2005<sup>102</sup>, la Asamblea General aprobó la «Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo» y un Plan de Acción. Y esta Estrategia y Plan de Acción se acompañan de un entramado institucional a través del que pretende garantizarse la coordinación y coherencia de la acción de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo (el Equipo Especial y el Centro), al que se ha sumado la labor de la ONUDD en la asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo. Pero la Asamblea General, además, ha diversificado su ámbito de preocupaciones acerca del terrorismo, incorporando a su agenda distintas de sus manifestaciones y otras nuevas necesidades de la lucha contra el terrorismo.

### 3.2.1. Los distintos «hilos» temáticos de las nuevas resoluciones de la Asamblea General

Junto con las nuevas resoluciones relativas a las «Medidas para eliminar el terrorismo internacional»<sup>103</sup>, entre las nuevas preocupaciones de la Asamblea General en relación con la acción de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo internacional podemos mencionar las resoluciones relativas a: (i) «la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo»<sup>104</sup>, sustituyendo a los debates y resoluciones sobre la violación o el abuso de los derechos humanos por los terroristas; (ii) toma de rehenes<sup>105</sup>; (iii) atentados terroristas contra personas internacionalmente protegidas<sup>106</sup>; (iv) medidas para evitar la adquisición por terroristas de armas de destrucción masiva<sup>107</sup>,

102. Resolución 60/1, de 16 de septiembre de 2005.

103. Resoluciones 56/88, de 12 de diciembre de 2001; 57/27, de 19 de noviembre de 2002; 58/81, de 9 de diciembre de 2003; 59/46, de 2 de diciembre de 2004; 60/43, de 8 de diciembre de 2005; 61/40, de 4 de diciembre de 2006; 62/71, de 6 de diciembre de 2007; 63/129, de 11 de diciembre de 2008; 64/118, de 16 de diciembre de 2009; 65/34, de 6 de diciembre de 2010; 66/105, de 9 de diciembre de 2011; 67/99, de 14 de diciembre de 2012; 68/119, de 16 de diciembre de 2013; 69/127, de 10 de diciembre de 2014; 70/120, de 18 de diciembre de 2015, y 71/151, de 13 de diciembre de 2016.

104. Resoluciones 57/219, de 18 de diciembre de 2002; 58/187, de 22 de diciembre de 2003; 59/191, de 20 de diciembre de 2004; 60/158, de 16 de diciembre de 2005; 61/171, de 19 de diciembre de 2006; 62/159, de 18 de diciembre de 2007; 63/185, de 18 de diciembre de 2008; 64/168, de 18 de diciembre de 2009; 65/221, de 21 de diciembre de 2010; 66/171, de 19 de diciembre de 2011; 68/178, de 18 de diciembre de 2013; 69/70/148, de 17 de diciembre de 2015.

105. Resoluciones 57/220, de 18 de diciembre de 2002 y 61/172 de 19 de diciembre de 2006.

106. Resolución 66/12, de 18 de noviembre de 2011.

107. Resoluciones 57/83, de 22 de noviembre de 2002; 58/48, de 8 de diciembre de 2003; 59/80, de 3 de diciembre de 2004; 60/78, de 8 de diciembre de 2005; 62/33, de 5 de diciembre de 2007; 63/60, de 2 de diciembre de 2008; 64/38, de 2 de diciembre de 2009; 65/62, de 8 de diciembre de 2010; 66/50, de 2 de diciembre de 2011; 67/44, de

medidas para evitar el riesgo de terrorismo radiológico<sup>108</sup>, y prevención de la adquisición de fuentes radiactivas por terroristas<sup>109</sup>; (v) asistencia y cooperación técnica para aplicar los tratados y protocolos internacionales relativos a la lucha contra el terrorismo en el marco de las actividades del Centro para la Prevención Internacional del Delito de la ONUDD/UNODC<sup>110</sup>, y fortalecimiento del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención de delito y justicia penal, en particular de su capacidad de cooperación técnica<sup>111</sup>, así como cooperación internacional en asuntos penales<sup>112</sup>, y (vi) prevención y erradicación del extremismo violento, tema en el que las resoluciones de la Asamblea General<sup>113</sup> fueron seguidas de resoluciones del Consejo de Derechos Humanos<sup>114</sup> y de un Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento<sup>115</sup>.

### 3.2.2. La Estrategia Global y el Plan de Acción de las Naciones Unidas contra el Terrorismo

Inspirada directamente en las propuestas del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio<sup>116</sup>, de un lado, y, de otro, del Secretario General, éstas hechas públicas el 10 de marzo de 2005 en

---

3 de diciembre de 2012; 68/41, de 5 de diciembre de 2013; 69/39, de 11 de diciembre de 2014; 70/36, de 7 de diciembre de 2015, y 71/38, de 5 de diciembre de 2016.

108. Resolución 60/73, de 8 diciembre de 2005.

109. Resoluciones 62/46, de 5 de diciembre de 2007; 65/74, de 8 de diciembre de 2010; 67/51, de 3 de diciembre de 2012; 69/50, de 2 de diciembre, y 7166, de 14 de diciembre de 2014; 65/74 de 8 de diciembre de 2010.

110. Resoluciones 62/172, de 18 de diciembre de 2007; 64/177, de 18 de diciembre de 2009; 66/178, de 19 de diciembre de 2011; 68/187, de 18 de diciembre de 2013, o 70/177, de 17 de diciembre de 2015.

111. Resoluciones 55/64, de 4 de diciembre de 2000; 56/123, de 19 de diciembre de 2001; 57/173, de 18 de diciembre de 2002; 58/140, de 22 de diciembre de 2003; 59/159, de 20 de diciembre de 2004; 60/175, de 20 de diciembre de 2005; 61/181, de 20 de diciembre de 2006; 62/175, de 18 de diciembre de 2007; 63/195, de 18 de diciembre de 2008; 64/179, de 18 de diciembre de 2009; 65/232, de 21 de diciembre; 66/181, de 19 de diciembre de 2011; 67/189, de 20 de diciembre de 2012; 68/193, de 18 de diciembre de 2013; 69/197, de 18 de diciembre de 2014, o 70/178, de 17 de diciembre de 2015.

112. Resolución 69/193, de 18 de diciembre de 2014.

113. Resolución 68/127, de 18 de diciembre de 2013, aprobada sin remisión previa a una Comisión Principal, sin votación. En esta resolución («Un mundo contra la violencia y el extremismo violento») se recuerda la resolución 69/140 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 2014, «Promoción del diálogo, la comprensión y la cooperación entre religiones y culturas en pro de la paz».

114. Resolución 30/15, de 2 de octubre de 2015 (37-3-7).

115. A/70/674 y A/70/675, de 24 de diciembre de 2015, y resolución 70/254 de la Asamblea General, de 12 de febrero de 2016, aprobada sin remisión previa a una Comisión Principal, sin votación.

116. «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos» (A/59/565, 2 de diciembre de 2004, paras. 145 a 164).

Madrid y actualizadas tras la Cumbre Mundial de 2005<sup>117</sup>, la Estrategia Global y el Plan de Acción<sup>118</sup> se basan en cuatro pilares clave, conteniendo recomendaciones prácticas en cada una de esas esferas: (i) medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo, abordando las condiciones conducentes a su difusión; (ii) medidas para prevenir y combatir el terrorismo; (iii) medidas destinadas a aumentar o desarrollar la capacidad de los Estados para prevenir y combatir el terrorismo y consolidar la función del sistema de las Naciones Unidas en este sentido, y (iv) medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho en la lucha contra el terrorismo.

La Estrategia Global se aprobó mediante la resolución 60/288, de 8 de septiembre de 2006, en cuyo Anexo se contiene el Plan de Acción, y es revisada mediante exámenes bienales<sup>119</sup>. El quinto examen tuvo lugar el 30 de junio y el 1 de julio de 2016<sup>120</sup>. Previamente a los exámenes, el Secretario General presenta en un informe un resumen del panorama cambiante de la lucha contra el terrorismo, recomendaciones para abordar desafíos y amenazas, y una compilación de las medidas tomadas por los Estados miembros y entidades de las Naciones Unidas para luchar contra el terrorismo<sup>121</sup>.

### **3.2.3. El Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo. La Oficina. El Centro de la ONU contra el Terrorismo**

Para asegurar la coordinación y la coherencia de la labor de lucha contra el terrorismo que llevan a cabo las Naciones Unidas, el Secretario General estableció en 2005 un Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo (EEELT, o CTITF en sus siglas en inglés<sup>122</sup>). La Asamblea General avaló esta decisión en la Estrategia Global y, en 2009, institucionalizó el Equipo Especial<sup>123</sup>, creándose la Oficina del Equipo Especial en el ámbito del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, integrante

117. «Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo», informe del Secretario General (A/60/825).

118. Resolución 60/288, de 8 de septiembre de 2006.

119. Resoluciones 62/272, de 5 de septiembre de 2008; 64/297, de 8 de septiembre de 2010; 66/282, de 29 de junio de 2012, y 68/276, de 13 de junio de 2014.

120. Resolución 70/291, de 7 de julio de 2016.

121. A/62/898, A/64/818 y Add.1 y Corr.1 y Add.2, A/66/762, A/68/841 y, más recientemente, A/70/826 y Corr.1.

122. Counter-Terrorism Implementation Task Force.

123. Resolución 64/235, de 24 de diciembre de 2009.

a su vez del Equipo Especial. Posteriormente, en dicho marco se estableció el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo<sup>124</sup>, que actúa bajo la dirección del Secretario General por conducto del Equipo Especial.

El EEELT/CTITF está integrado por 38 entidades internacionales<sup>125</sup>, amén de otras como observadores<sup>126</sup>, y está presidido por el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos de la ONU, a su vez Director Ejecutivo del Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Si bien la responsabilidad primordial de la aplicación de la Estrategia Global incumbe a los Estados miembros, el Equipo Especial asegura que el sistema de las Naciones Unidas responda a las necesidades de esos Estados, les proporcione el necesario apoyo en materia de políticas y difunda conocimientos a fondo sobre la Estrategia Global, además de acelerar la prestación de asistencia técnica, de ser necesario. El objetivo principal es maximizar las ventajas comparativas de cada entidad prestando asistencia a tenor de la iniciativa «Unidos en la acción» para ayudar a los Estados miembros a poner en práctica las cuatro bases o pilares de la Estrategia. El Equipo Especial funciona sobre la base de grupos de trabajo y proyectos que ejecutan sus entidades integrantes<sup>127</sup>.

124. La Asamblea General acogió con beneplácito la decisión del Secretario General (resolución 66/10, de 18 de noviembre de 2011).

125. Estas entidades integran el Equipo en la medida en que, en virtud de su mandato, están interesadas en contribuir –conforme a su mandato– a la lucha contra el terrorismo por las Naciones Unidas son:

(a) organismos especializados, como el Banco Mundial, el FMI, la OACI, la UNESCO, la OMI, la OMS, la OMT..., y otros organismos, como el OIEA, INTERPOL, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) o la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ);

(b) departamentos y oficinas de la ONU, y otras instancias de en particular, los Departamentos de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), de Asuntos Políticos (DAP), de Información Pública (DIP) y de Seguridad, el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI), el PNUD, las Oficinas de Asuntos Jurídicos (OAJ) y de Asuntos de Desarme, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Oficina del Secretario General, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD/UNODC), Naciones Unidas orientadas a la promoción del estado de derecho, ONU Mujeres, el DECT, el Equipo de Vigilancia sobre Al-Qaida y los talibanes, el Grupo de Expertos del Comité 1540, Relator Especial para la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, etc.).

126. Organización Internacional para las Migraciones (IOM), Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios (OCHA), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), Oficina del Asesor Especial de las Naciones Unidas sobre África, ACNUR, y Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas.

127. Grupos de trabajo como «prevención y solución de conflictos», «apoyo a las víctimas», «lucha contra el uso de internet con fines terroristas», «lucha contra la financiación del terrorismo», etc., y proyectos que ejecutan sus entidades integrantes, tales como



Y la Oficina del Equipo Especial tiene, entre otras, las siguientes funciones, tal como resulta de la ampliación de su mandato en virtud de las resoluciones aprobadas por la Asamblea General como parte de su examen bienal de la Estrategia Global: (a) asegurar la coordinación y la coherencia de las actividades generales de lucha contra el terrorismo que lleva a cabo el sistema de las Naciones Unidas y prestar asistencia al Secretario General en el cumplimiento de tareas conexas; (b) ejercer funciones de liderazgo en las iniciativas colectivas de todo el sistema de las Naciones Unidas, como las que se llevan a cabo por medio de los grupos de trabajo del Equipo Especial, para apoyar la puesta en práctica de la Estrategia; (c) facilitar y apoyar iniciativas y actividades de las entidades del sistema de las Naciones Unidas en las esferas de sus respectivos mandatos y conocimientos para contribuir a la ejecución de la Estrategia en su totalidad; (d) cumplir las funciones básicas de secretaría en lo que respecta a los aspectos sustantivos, de difusión, organización y administración de la labor del Equipo Especial y para el funcionamiento del Equipo como instrumento eficiente de coordinación para todo el sistema de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo; (e) movilizar y gestionar los recursos extrapresupuestarios para las iniciativas del Equipo Especial en apoyo de la prestación de asistencia técnica para la aplicación de la Estrategia y sus cuatro pilares; (f) trabajar en coordinación con las organizaciones internacionales, regionales y subregionales correspondientes en temas clave de la lucha contra el terrorismo; (g) participar en mayor medida con los Estados miembros en actividades relativas a una amplia variedad de temas sustantivos para promover la aplicación de la Estrategia en los planos nacional, regional y mundial; (h) coordinar los datos de las entidades del Equipo Especial y preparar un informe consolidado en nombre del Secretario General, cada dos años, en que se incluya una evaluación del progreso logrado en la aplicación de la Estrategia y de las resoluciones que surjan de los exámenes posteriores, así como sugerencias sobre los pasos a seguir; (i) interactuar con los Estados miembros mediante reuniones informativas e informes periódicos sobre la labor del Equipo Especial de manera que se asegure la transparencia y se permita a los Estados miembros evaluar las actividades y ofrecer orientaciones de política y opiniones sobre la Estrategia; y (j) suministrar los medios para mantener e intensificar el diálogo entre los funcionarios de los Estados miembros que se ocupan de la

---

los proyectos sobre concienciación, ataques nucleares, asistencia integrada, Asia Central, organizaciones benéficas, el derecho a un juicio imparcial, ataques con armas químicas y biológicas, o llamamiento a redoblar la lucha.

lucha contra el terrorismo a fin de promover la cooperación internacional, regional y subregional y dar a conocer mejor la Estrategia, en particular en el contexto de la creación de capacidad.

La coordinación y coherencia son esenciales para la aplicación integral de la Estrategia Global a través de la colaboración e interacción de las entidades que integran el Equipo Especial y, a tal efecto, la Oficina: ha elaborado una sinopsis de la acción de las Naciones Unidas para la lucha contra el terrorismo –basada en una matriz de todos los proyectos y actividades que llevan a cabo las entidades del Equipo Especial–; se preocupa de reformar y revitalizar la estructura, la metodología y las repercusiones de los grupos de trabajo; y trata de hacer efectiva la visión «Una ONU» y el enfoque «Toda la ONU» del Secretario General.

La Estrategia Global previó la creación en Naciones Unidas de un Centro contra el Terrorismo y, gracias a una contribución voluntaria de Arabia Saudita, que junto con otros Estados (EEUU de América, Reino Unido y Alemania) lo sigue financiando, la Secretaría pudo establecerlo en 2011. Como hemos avanzado, el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos se desempeña como Presidente del EEELT/CTITF y Director Ejecutivo del Centro. El Centro cuenta, además, con una Junta Consultiva que lo asesora, compuesta por 20 Estados, entre ellos España, y la UE como invitada, y que está presidida por Arabia Saudita. Entre los objetivos del Centro están: (a) apoyar la aplicación de los cuatro pilares de la Estrategia Global de forma general e integrada, mediante la elaboración de planes nacionales y regionales de aplicación; (b) llevar a cabo iniciativas para fomentar la cooperación internacional contra el terrorismo, y promover la colaboración entre centros y organizaciones nacionales, regionales e internacionales dedicados a la lucha contra el terrorismo; y (c) desarrollar la capacidad de los Estados miembros en materia de lucha contra el terrorismo mediante la colaboración con los grupos de trabajo del EEELT/CTITF.

El Centro celebra consultas periódicas con las distintas entidades integrantes del EEELT/CTITF –en las que encuentra apoyo político y asesoramiento– y con los grupos de trabajo del EEELT/CTITF, a fin de identificar proyectos que respondan a las prioridades estratégicas del Centro y dar seguimiento a su aplicación, habiendo iniciado la implementación de treinta y un proyectos en todo el mundo que cubren los cuatro pilares de la Estrategia.

### 3.2.4. La ONUDD/UNODC y la asistencia técnica

Desde 1970, el Programa de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas, y desde su establecimiento en 1992, la Comisión<sup>128</sup>, así como los Congresos quinquenales de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, venían ocupándose del terrorismo como delito grave.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD, UNODC en sus siglas en inglés<sup>129</sup>), establecida en 1997<sup>130</sup>, se ocupa de la prevención y lucha contra el terrorismo desde 1999, complementando al Comité contra el Terrorismo desde su establecimiento por el Consejo de Seguridad y, desde entonces, en coordinación con ese Comité, principalmente a través de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo (antes adscrita a la Secretaría, y hoy integrada en la División de Tratados de la ONUDD).

La competencia de la ONUDD tiene más fundamento si cabe por las relaciones del terrorismo con la delincuencia, incluida la delincuencia organizada transnacional. La labor relacionada con el terrorismo del Centro para la Prevención Internacional del Delito (que albergó originalmente a la Subdivisión de Prevención del Terrorismo<sup>131</sup>) consistió, en un principio, en prestar servicios sustantivos a órganos intergubernamentales pertinentes y realizar investigaciones y análisis, y, en este sentido, entre otras actividades: estableció y administró bases de datos; creó un archivo y biblioteca sobre terrorismo y medidas contra el terrorismo; coordinó con los centros de investigación, la preparación de una lista de expertos y la aportación de contribuciones sustantivas especializadas a entidades del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales; e inició la labor relativa

128. La Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal fue establecida por el ECOSOC mediante resolución 1992/1, a petición de la Asamblea General (resolución 46/152), y su mandato le fue conferido en la resolución del ECOSOC 1992/22.

129. United Nations Office on Drugs and Crime.

130. El Centro para la Prevención Internacional del Delito se integró junto con el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas en la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito (hoy ONUDD), establecido en Viena en 1997 como parte de las propuestas de reforma formuladas por el Secretario General.

131. La Asamblea General, en su resolución 52/220, de 22 de diciembre de 1997, aprobó el establecimiento de dos nuevos puestos en el Centro para la Prevención Internacional del Delito (antigua División de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría) para cumplir sus mandatos relativos al terrorismo. Esos dos puestos constituyeron la originaria Subdivisión de Prevención del Terrorismo del Centro.

a la preparación de un repertorio de respuestas al terrorismo, con el propósito de crear un inventario de medidas para la prevención y control del terrorismo basado en las prácticas recomendadas y la experiencia adquirida.

Menos de una semana antes de los ataques terroristas del 11-S, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal elaboró un plan de acción contra el terrorismo como parte de los planes de acción para la aplicación de la «Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI»<sup>132</sup>. Después del 11-S y del establecimiento del Comité contra el Terrorismo, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal también ha tomado medidas para garantizar la coordinación y complementariedad de sus contribuciones con la labor del Comité, y el Centro para la Prevención Internacional del Delito elaboró una propuesta de proyecto titulada «Fortalecimiento del régimen jurídico contra el terrorismo: promoción de la ratificación, la aprobación, la aceptación y la aplicación de los instrumentos jurídicos universales relativos a la prevención y represión del terrorismo internacional, y de la adhesión a los mismos». Por recomendación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, el ECOSOC aprobó una resolución en julio de 2002 titulada «Fortalecimiento de la cooperación internacional y la asistencia técnica en el marco de las actividades del Centro para la Prevención Internacional del Delito en la prevención y lucha contra el terrorismo» y, entre otras cuestiones, reafirmó la relevancia del Centro en la promoción de acciones eficaces para reforzar la cooperación internacional y proporcionar asistencia técnica cuando se solicitara para prevenir y combatir el terrorismo<sup>133</sup>. Los mandatos reforzados y ampliados de 2002, especialmente los dimanantes de las resoluciones 56/123 y 56/261 de la Asamblea General y de la resolución pertinente del Consejo de Seguridad exigían un programa de trabajo revisado y reforzado que constara de los siguientes elementos principales: (a)

132. «Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI», aprobada en el Décimo Congreso, en la que se piden medidas específicas contra el terrorismo, y que la Asamblea General hizo suya en su resolución 55/59, de 4 de diciembre de 2000. Posteriormente, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal adoptó planes de acción para la aplicación de la Declaración, y la Asamblea General tomó nota y los incorporó en el anexo de su resolución 56/261, de 31 de enero de 2002.

133. Véase Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, Informe sobre el undécimo período de sesiones (16 a 25 de abril de 2002), Documentos Oficiales, 2002, Suplemento N.º 10, E/2002/30 – E/CN.15/2002/14, proyecto de resolución para su aprobación por el ECOSOC VIII, para. 2, pág. 24.

facilitar o prestar asistencia legislativa y para el fomento de la capacidad; (b) delimitar y difundir prácticas idóneas; y (c) delimitar los vínculos entre el terrorismo y los delitos conexos y fomentar la sensibilización acerca de esos vínculos<sup>134</sup>.

La Subdivisión de Prevención del Terrorismo, acogida al principio como hemos dicho por el Centro para la Prevención Internacional del Delito, tiene actualmente personal en la sede de la ONUDD, en la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, y en los Estados a los que se presta asistencia. Desde septiembre de 2012, la Subdivisión está compuesta por la Oficina del Jefe y tres secciones de apoyo a la aplicación que abarcan, respectivamente: Asia, el Pacífico y Europa; África subsahariana y Yemen; y Oriente Medio, el Norte de África, los países del Golfo y América Latina y el Caribe. A fin de garantizar la coherencia en las esferas temáticas de la labor de la Subdivisión, se han designado puntos focales para: uso de Internet con fines terroristas; víctimas de actos de terrorismo; terrorismo químico, biológico, radiológico y nuclear; terrorismo relacionado con el transporte; financiación del terrorismo; y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. En definitiva, la Subdivisión de Prevención del Terrorismo tiene el mandato de: promover la ratificación y aplicación de los 19 instrumentos jurídicos internacionales contra el terrorismo; ayudar a los Estados miembros a armonizar su legislación antiterrorista con estos instrumentos; proporcionar capacitación a los funcionarios de justicia penal con el fin de fortalecer su capacidad para prevenir y combatir el terrorismo; y fortalecer la cooperación regional e internacional en materia penal. Este mandato se ha reiterado y mejorado mediante resoluciones pertinentes, fortaleciendo el papel clave de la Subdivisión en los esfuerzos mundiales para prevenir y reprimir el terrorismo. En particular, en respuesta a la solicitud de asistencia especializada para la creación de capacidad por parte de los Estados miembros, la Subdivisión se ha centrado en el desarrollo de conocimientos especializados en materia de lucha contra el terrorismo en diversos ámbitos temáticos, entre ellos: el uso de Internet con fines terroristas; apoyo y asistencia a las víctimas de actos de terrorismo; el terrorismo químico, biológico, radiológico y nuclear; los delitos relacionados con el transporte; promoción y protección de los derechos

134. Véase las propuestas relativas a un programa de trabajo reforzado de la Subdivisión en el informe del Secretario General «Fortalecimiento de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la Secretaría» (A/57/152, de 2 de julio de 2002, y Corr. 1, Add. 1 y 2).

humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; y la financiación del terrorismo.

Además, la Subdivisión proporciona a los órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas, en particular a la Asamblea General, a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, al ECOSOC y al Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, información sustantiva sobre cuestiones relativas a la lucha contra el terrorismo.

### 3.3. LA DECIDIDA (PRO)ACCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD..., SALVO CUANDO DEL USO DE LA FUERZA SE TRATA

Siendo cierto que, desde 1992, la preocupación del Consejo de Seguridad por el terrorismo fue creciendo exponencialmente, hasta la adopción de la resolución 1269 (1999), tras el 11-S el Consejo –además de exhortar al pleno cumplimiento de aquella resolución<sup>135</sup>– ha abundado (y, a veces, abusado, en la senda abierta con su acción en relación con la «cuestión de Lockerbie») en el recurso al capítulo VII de la Carta. Como en otras situaciones, la acción ha sido tal vez excesiva a veces en el marco del artículo 41 de la Carta (), y deficitaria otras en el marco de los artículos 42 y siguientes, incluido el artículo 51 de la Carta.

Excesiva porque sus decisiones imponen a todos los Estados obligaciones de otro modo regidas por la relatividad de los tratados, incluyen sistemas rígidos de listas de personas y organizaciones terroristas, traen consigo la proliferación de Comités previstos en los arts. 28 y 29 del Reglamento provisional del Consejo, etc. Tras el 11-S, al Comité 1267 se han unido otros dos (más el prácticamente inoperativo Comité 1636), no propiamente para vigilar la aplicación de sanciones decididas, sino la aplicación de las resoluciones 1373 (2001), de 28 de septiembre, y 1624 (2005), de 14 de septiembre, y 1540 (2004), de 28 de abril, respectivamente, pero integrados también por representantes de los 15 miembros del Consejo y cuyas decisiones se toman igualmente por consenso. Existe una cooperación continua entre los Comités<sup>136</sup> (particularmente en el intercambio de información, en la coordinación de las visitas y en el fomento de la capacidad y en la asistencia técnica<sup>137</sup>) y sus grupos de expertos, e informan periódicamente al Consejo. El

135. Resolución 1368 (2001), de 12 de septiembre.

136. Por ejemplo, resolución 1455 (2003), para. 3.

137. Por ejemplo, resolución 1526 (2004), para. 24.



mandato de cada uno de los Comités se renueva y refuerza conforme el Consejo adopta nuevas resoluciones y, en general<sup>138</sup>, existe una preocupación sobre los métodos de trabajo de los Comités y sobre la eficacia de las sanciones y las consecuencias negativas que pueden tener sobre la situación humanitaria<sup>139</sup>.

Deficitaria porque, cuando se ha considerado necesario recurrir a la fuerza, el Consejo de Seguridad no ha recomendado, decidido o autorizado acción alguna de las Naciones Unidas, favoreciendo por el contrario la «desnaturalización» de la legítima defensa. En efecto, el Consejo se ha abstenido de ejercer su responsabilidad cuando se ha planteado el recurso a, o se ha recurrido a, la fuerza en nombre (a veces, demasiadas veces, sólo en nombre...) de la lucha contra el terrorismo internacional. Y, recientemente, ha podido ser, incluso se ha demostrado, excesivamente condescendiente con el uso de la fuerza en Siria e Irak. En efecto, la «espiral» de la acción del Consejo de Seguridad ha llegado a un punto álgido con la aparición del EIIL (Daesh), frente al que el Consejo, por ejemplo, ha llegado a exhortar a los Estados a que adopten «todas las medidas necesarias» (eso sí, sin situarse en el capítulo VII de la Carta, y «de conformidad con el derecho internacional») en el territorio sirio e iraquí que se encuentra bajo control del EIIL<sup>140</sup>.

Por otra parte, el Consejo no ha ignorado (tan) completamente la necesidad de aplicar un enfoque integral y polifacético y de reforzar la cooperación para combatir eficazmente el terrorismo. En una Declaración ministerial sobre la cuestión de la lucha contra el terrorismo, de 20 de enero de 2003, insta a los Estados a cerciorarse de que la lucha contra el terrorismo cumple con el DI, y en particular el DIDH, Derecho de los refugiados y DIH, destaca la necesidad de mejorar el diálogo y entendimiento entre civilizaciones y ocuparse de los conflictos no resueltos y toda la variedad de problemas mundiales, incluidos los

138. En este sentido general, entre otras, la resolución 1730 (2006), de 19 de diciembre, que contiene un procedimiento para la supresión de nombres de las listas, incluida la creación de un «punto focal» en la Secretaría para recibir las solicitudes, y el informe del Grupo de Trabajo establecido en virtud del párrafo 3 de la nota del Presidente del Consejo de Seguridad de 17 de abril de 2000 (S/2000/319), conforme su mandato (S/2005/841, de 29 de diciembre), contenido en S/2006/997.

139. Los comités de sanciones se rigen por los métodos de trabajo aprobados por los distintos comités y por lo estipulado en las notas y declaraciones de la Presidencia del Consejo de Seguridad enumeradas en la nota de la Presidencia del Consejo de fecha 7 de febrero de 2006 (S/2006/78).

140. Resolución 2249 (2015), de 20 de noviembre, para. 5.

de desarrollo<sup>141</sup>. En una Declaración de la Presidencia posterior a un debate abierto a nivel ministerial sobre las amenazas que plantean los actos terroristas a la paz y la seguridad internacionales –que tuvo lugar el 27 de septiembre de 2010, después del segundo examen por la Asamblea General de la aplicación de la «Estrategia Global»–, el Consejo señala que el terrorismo no será derrotado únicamente mediante la fuerza militar, las medidas de aplicación de la ley y las operaciones de inteligencia, destacando los miembros del Consejo la necesidad de abordar las condiciones que favorecen la propagación del terrorismo: solución pacífica de conflictos, estado de derecho, derechos humanos, buena gobernanza, tolerancia e inclusión, erradicación de la pobreza, crecimiento económico sostenido, desarrollo sostenible, prosperidad general para todos, etc.<sup>142</sup>. Pero, claro, el Consejo de Seguridad no tiene a estos efectos tanta responsabilidad, y desde luego no parece que sea su responsabilidad primordial.

### 3.3.1. Las distintas «líneas de acción» de las nuevas resoluciones del Consejo de Seguridad

La percepción de que el terrorismo amenaza a la paz y la seguridad internacionales se anticipó en 1992, y se ha confirmado y reforzado en el siglo XXI, particularmente tras el 11-S (Declaración del Milenio<sup>143</sup>; Informe del Grupo de Alto Nivel<sup>144</sup> e Informe del Secretario General<sup>145</sup>, que desembocaron en el Documento Final adoptado en la Cumbre Mundial de 2005<sup>146</sup>).

Junto a las nuevas genéricas condenas «inequívoca(s) de todas las formas de terrorismo y todos los actos terroristas» y a la condena recurrente de actos terroristas concretos (11-S, 11-M y otros muchos), así como la consiguiente llamada al cumplimiento de sus resoluciones

141. Resolución 1456 (2003), paras. 6 y 10.

142. S/PRST/2010/19.

143. A/55/2, paras. 9 y 29.

144. A/59/565, nota del Secretario General (paras. 5, 8, 11 y 19) e informe [paras. 14 a 16, 18, 20, 21, 23, 25, 27 y 34, 69, 77, 112, 115 y 135 y, en particular, 145 a 164, incluyendo una definición en los paras. 157 a 164, así como 165, 166, 174, 189, 194, 201, 276(a) y 284], incluyendo el Anexo con el resumen de las recomendaciones (paras. 38-44).

145. A/59/2005, paras 1, 8, 16, 73, 78, 80, 81, 84, 85, 87 a 94, 95, 101, 129, 133, 136, 140, 161 y 206, y Anexo [Decisiones que se proponen a los Jefes de Estado y de Gobierno, para. 6(a), (d), (e) y (f), y para. 8(b)(ii)]. También A/59/2005/Add.3, paras. 17, 21 y 68(e).

146. Resolución 60/1 de la Asamblea General, de 24 de octubre de 2005, paras. 81-91.

relativas a la prevención y represión del terrorismo<sup>147</sup>, el Consejo de Seguridad abrió nuevas «líneas de acción» y desarrolló otras existentes, que, obviamente, lejos de concebirse como compartimentos estancos, se interrelacionan cada vez más reforzando las sinergias en sí y a través de los distintos Comités<sup>148</sup>, particularmente del Comité contra el Terrorismo (CCT) y la resolución que lo crea, la 1373 (2001), y del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo. Esa interrelación es particularmente evidente, por ejemplo, en la reciente resolución 2322 (2016), de 12 de diciembre, sobre amenazas a la paz y la seguridad internacionales, que aúna las «líneas de acción» que siguen a la resolución 1267 y a las resoluciones 1269 y 1373.

Lo cierto es que el terrorismo está presente, obviamente, en las resoluciones más específicas sobre los actos terroristas que amenazan la paz y la seguridad internacionales: las «sagas» que siguen a la resolución 1267 (que no dejó de estar en simbiosis con la situación de Afganistán y, después, al calor de la expansión de Al-Qaida y asociados y grupos escindidos y otros grupos leales a éstos, con la situación en otros Estados), a las resoluciones 1269/1373 y, en menor medida, a la resolución 1540.

Pero, en efecto, cada vez más, el terrorismo también impregna muchas de las resoluciones relativas a la situación en distintos Estados y de otras resoluciones «temáticas», generalmente adoptadas también en virtud del capítulo VII de la Carta. El Consejo adapta su acción contra el terrorismo al cambio de las circunstancias y a la evolución de las situaciones en distintos países, al tiempo que también sigue ocupándose simultáneamente de esas situaciones en sí mismas, y particularmente, de los procesos nacionales de paz y de reconciliación, de las violaciones de los derechos humanos y el DIH, del desarme, el mandato de las misiones de paz (UNAMA, AMISOM,

147. Empezando por las resoluciones 1368 (2001), de 12 de septiembre, tras los atentados del 11-S; 1438 (2002), tras atentados de Bali de 12 de octubre de 2002; 1440 (2002), de 24 de octubre, tras toma de rehenes en Moscú, el 23 de octubre; 1450 (2002), de 13 de diciembre, tras ataque terrorista con bomba en el Paradise Hotel, en Kikamba (Kenya) y el intento de ataque con misiles contra el vuelo 582 de Arkia Israeli Airlines que había partido de Mombasa (Kenya) el 28 de noviembre de 2002, y otros actos terroristas; 1465 (2003), de 13 de febrero, tras el atentado con bomba cometido en Bogotá, el 7 de febrero de 2003; 1530 (2004), de 11 de marzo, tras atentados del 11-M; 1611 (2005), de 7 de julio, tras los atentados del 7-J... y más recientemente la 2249 (2015), de 20 de noviembre, de condena de atentados de EIIL, incluido el de 13 de noviembre de 2015 en París. Debe notarse que en la resolución 1530 (2004), el Consejo condena los atentados del 11-M cometidos «por el grupo terrorista ETA»...

148. Lo que es especialmente evidente, por ejemplo, en las resoluciones 1566 (2004), de 8 de octubre, y 1617 (2005), de 29 de julio

UNMISS, UNAMID o UNISFA, FPNUL, UNSMIL, etc.)... En este sentido, por ejemplo, de las resoluciones adoptadas por el Consejo en 2016, el terrorismo está muy presente en las resoluciones sobre las situaciones de Afganistán<sup>149</sup>, de Irak<sup>150</sup>, de Siria<sup>151</sup>, de Libia<sup>152</sup>, de Líbano<sup>153</sup>, de Somalia<sup>154</sup>, de Sudán y de Sudán del Sur<sup>155</sup>, de Côte d'Ivoire<sup>156</sup>, de Malí<sup>157</sup>, de Yemen<sup>158</sup> o sobre Oriente Medio, incluida la cuestión palestina<sup>159</sup>. Y en las resoluciones «temáticas» relativas a: la seguridad de la aviación<sup>160</sup>; la proliferación de armas de destrucción en masa y de sus sistemas vectores<sup>161</sup>; o la delincuencia

149. Resolución 2274 (2016), de 15 de marzo de 2016.

150. Resolución 2299 (2016), de 25 de julio. La resolución 2335 (2016), de 30 de diciembre, es relativa al Programa «Petróleo por Alimentos» establecido en virtud de la resolución 986 (1995).

151. Las resoluciones 2268 (2016), de 26 de febrero, y 2336 (2016), de 31 de diciembre, se ocupan del fin de la violencia y del proceso político. Las resoluciones 2314 (2016), de 31 de octubre, y 2319 (2016), de 17 de noviembre, se ocupan de la cuestión de las armas químicas, pero la segunda no deja de reafirmar su preocupación por las actividades del EIL, Al-Qaida y otros terroristas. Y la 2328 (2016), de 19 de diciembre, y 2332 (2016), de 21 de diciembre, de la situación humanitaria, pero esta última es muy sensible a la amenaza terrorista. El terrorismo está también presente en la resolución 2330 (2016), de 19 de diciembre, sobre la FNUOS.

152. Resoluciones 2273 (2016), de 15 de marzo; 2291 (2016), de 13 de junio; 2292 (2016), de 14 de junio; y 2323(2016), de 13 de diciembre. En la resolución 2312 (2016), de 6 de octubre, sobre el tráfico de migrantes y la trata de personas en el mar Mediterráneo frente a las costas de Libia, el Consejo también expresa su preocupación por que ese tráfico pueda apoyar a redes terroristas en Libia. Por el contrario, la resolución 2278 (2016), de 31 de marzo, se ocupa de las sanciones impuestas a Libia desde 2011, y la resolución 2298 (2016), de 22 de julio, se limita a la cuestión de las armas químicas.

153. En este sentido, la resolución 2305 (2016), de 30 de agosto.

154. Resoluciones 2275 (2016), de 24 de marzo, y 2297 (2016), de 7 de julio. La resolución 2289 (2016), de 27 de mayo, es concerniente a AMISOM. La resolución 2317 (2016), de 10 de noviembre, se ocupa de la situación en Somalia, Djibouti y Eritrea y, en particular, del embargo de armas relativo a Somalia y otras amenazas para la paz y la seguridad, la prohibición relativa al carbón vegetal y el acceso humanitario. Y la resolución 2316 (2016), de 9 de noviembre, relativa a la lucha contra la piratería frente a las costas de Somalia.

155. En este sentido, las resoluciones 2290 (2016), de 31 de mayo, 2304 (2016), de 12 de agosto, y 2327 (2016), de 16 de diciembre. Otras resoluciones no se ocupan del terrorismo, como las resoluciones 2265 (2016), de 10 de febrero, o 2296 (2016), de 29 de junio sobre Darfour y las sanciones impuestas a Sudán y UNAMID, la 2271 (2016), de 2 de marzo, la 2280 (2016), de 7 de abril, sobre las medidas impuestas en Sudán del Sur, la 2287 (2016), de 12 de mayo, o la 2318 (2016), de 15 de noviembre, sobre Abyei, la 2302 (2016), de 29 de julio, relativa a la UNMISS.

156. Resolución 2284 (2016), de 28 de abril. La 2260 (2016), de 20 de enero, y 2283 (2016), de 28 de abril, no se ocupan del terrorismo.

157. Resolución 2295 (2016), de 29 de junio.

158. Resolución 2266 (2016), de 24 de febrero.

159. Resolución 2334 (2016), de 23 de diciembre.

160. Resolución 2309 (2016), de 22 de septiembre.

161. Resolución 2325 (2016), de 15 de diciembre.

organizada transnacional y trata de personas<sup>162</sup>. La «transversalidad» del terrorismo, y su creciente relevancia para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, está muy bien ilustrada en la última resolución sobre «mujeres, paz y seguridad», en la que tanto empeño ha puesto España<sup>163</sup>. Y en unas y otras, el Consejo de Seguridad se ocupa de diversas cuestiones relativas a la lucha contra el terrorismo internacional como, por ejemplo, la financiación del terrorismo a través de, entre otras, la toma de rehenes o de tráfico ilícito de petróleo o antigüedades; los combatientes terroristas extranjeros; el «ciberterrorismo»; etc.

### 3.3.1.1. *La «saga» de las resoluciones 1269/1373 y el Comité contra el Terrorismo*

Tras el 11-S, el Consejo potenció de forma muy relevante su acción contra el terrorismo, y, más concretamente, a partir de la resolución 1373 (2001) abrió una nueva «línea de acción» específica contra la financiación del terrorismo y, más generalmente, consolidó y reforzó la lucha contra el terrorismo en general, que ya había previsto en la resolución 1269 (1999). De la trascendencia jurídica de la resolución 1373 da cuenta su publicación oficial en España<sup>164</sup>.

Como dijimos más arriba, al condenar los ataques terroristas del 11-S el Consejo exhortó a redoblar esfuerzos en la prevención y represión del terrorismo, entre otras cosas, cumpliendo los tratados y sus resoluciones, en particular la resolución 1269<sup>165</sup>. Y, poco después, en la resolución 1373, reafirmó y exigió el cumplimiento de la obligación general de prevención y represión de los Estados<sup>166</sup>, precisando un abanico de obligaciones generales (abstenerse de apoyar, inclusive reprimiendo el apoyo financiero o el reclutamiento y eliminado el suministro de armas; prevenir la comisión de actos terroristas; denegar refugio; impedir el uso del territorio para actos

162. Resolución 2331 (2016), de 20 de diciembre. Previamente, resolución 2195 (2014), de 19 de diciembre.

163. En efecto, puede compararse la impregnación de esta agenda por la preocupación terrorista en la resolución 2242 (2015), de 13 de octubre. Anteriormente, ninguna de las resoluciones que dan contenido a esta agenda, desde la resolución 1325 (2000), se ocuparon del terrorismo.

164. Publicada en el *BOE* mediante resolución de 5 de noviembre de 2001, de la Secretaría General Técnica (*BOE* núm. 281, de 23 de noviembre de 2001, corr. erratas *BOE* núm. 8, de 9 de enero de 2002).

165. resolución 1368, para 4.

166. El «principio» lo llama el Consejo en el preámbulo de la resolución 1373 (2001), que recuerda la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General y su propia resolución 1189 (1998).

terroristas, incluida la circulación de terroristas; congelar sin dilación los fondos de las personas que participen en la comisión de actos de terrorismo; tipificar delitos y penas graves por terrorismo, en particular la financiación; y enjuiciar a los terroristas)<sup>167</sup>, y exhortando a los Estados a intercambiar información, cooperar, adherirse a los tratados pertinentes, aplicar plenamente dichos tratados y sus resoluciones 1269 y 1368, asegurarse que el estatuto de refugiado no se concede a terroristas y no se utiliza de forma ilegítima para terroristas, y a no denegar la extradición de presuntos terroristas por la reivindicación de motivos políticos<sup>168</sup>.

En la resolución 1373 el Consejo además establece el Comité contra el Terrorismo (CCT) para verificar la aplicación de la resolución, con la asistencia de expertos, y exhorta a los Estados a informar al Comité de las medidas de aplicación de la resolución<sup>169</sup>. Tras el 11-M, el Consejo revitalizaría el CCT mediante la resolución 1535 (2004), de 26 de marzo<sup>170</sup>, en virtud de la cual crearía, además, a iniciativa de España, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo (DECT, o CTED en sus siglas en inglés), con un Director Ejecutivo al frente, nombrado por el Secretario General previa consulta y con la aprobación del Consejo, y al que se solicita un plan de organización de la DECT. La DECT asiste al Comité, vigila la aplicación de la resolución 1373 y facilita la prestación de asistencia técnica a los Estados<sup>171</sup>. El Comité pasó a estar integrado por el Pleno y la Mesa

167. Para. 2.

168. Para. 3.

169. Para. 2.

170. Con base en el informe del CCT (S/2004/124).

171. Resolución 1535 (2004), de 26 de marzo. La CTED está compuesta por unos 40 funcionarios, más de la mitad de los cuales son expertos en asuntos jurídicos que analizan los informes presentados por los Estados en distintas esferas (redacción de textos legislativos, financiación del terrorismo, controles fronterizos y aduaneros, policía y mantenimiento del orden público, Derecho relativo a los refugiados y a la migración, tráfico de armas, y seguridad marítima y del transporte), cuenta con un oficial superior de derechos humanos y se divide en dos dependencias (la Oficina de Evaluación y Asistencia Técnica que, a su vez, se divide en tres grupos geográficos, con el fin de que los expertos puedan especializarse en regiones concretas del mundo, y la Oficina de Administración e Información).

Hay cinco grupos técnicos que trabajan paralelamente en todos los aspectos cubiertos por la Oficina de Evaluación y Asistencia Técnica, definiendo cuestiones y criterios de evaluación en sus respectivas esferas de competencia técnica y trasladándolos luego a los tres grupos geográficos. Los grupos técnicos se ocupan, respectivamente, de los siguientes ámbitos: asistencia técnica; financiación del terrorismo; control de las fronteras, tráfico de armas y cumplimiento de la ley; cuestiones jurídicas generales, como legislación, extradición y asistencia jurídica mutua; y, por último, de las cuestiones planteadas por la resolución 1624 (2005); así como los aspectos de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo en el contexto de la resolución 1373 (2001). La Oficina de Administración e Información cuenta con una Dependencia



(presidente y vicepresidentes), y asistido por la DECT, establecida como misión política especial, y su mandato se prorroga periódicamente<sup>172</sup>.

El CCT funciona conforme al mandato que se encuentra en las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005), tratando de fortalecer las capacidades de los Estados miembros de las Naciones Unidas para combatir las actividades terroristas dentro de sus fronteras y en todas las regiones, de conformidad con las medidas que tienen que cumplir en virtud de esas resoluciones, y los Estados tienen que informarle periódicamente de las medidas adoptadas para aplicar esas resoluciones. El CCT informa periódicamente a su vez al Consejo.

La resolución 1566 (2004), de 8 de octubre, previó que, junto a la facilitación (que no prestación por sí mismo) de asistencia técnica, el análisis de los informes de los Estados, la elaboración y publicación de directorios de buenas prácticas, códigos y normas internacionales pertinentes recomendadas<sup>173</sup>, y las reuniones especiales de cooperación con organizaciones internacionales<sup>174</sup>, el CCT girara visitas consentidas a los Estados.

El CCT aprueba su programa de trabajo, y el de la Dirección Ejecutiva, semestral o, a partir de 2011, anualmente. La continuidad y coherencia del trabajo del CCT, que podrían perjudicarse por el cambio regular en su composición (en la exacta medida del cambio en la composición del Consejo de Seguridad), se minimiza por la referencia a las resoluciones del Consejo, la asistencia de la DECT y de los grupos de expertos, junto a la Secretaría de la ONU, así como por los principios de cooperación, transparencia, imparcialidad y uniformidad de criterios que guían su colaboración con los Estados miembros.

---

de Control de Calidad encargada de mejorar la calidad y uniformidad del lenguaje y el formato de los documentos de la Dirección Ejecutiva, y de una Dependencia de Comunicaciones Públicas y Promoción encargada de impulsar las actividades de promoción.

La CTED ha preparado dos informes (S/2006/737 y S/2008/29), en los que se resumen las respuestas proporcionadas hasta el momento por aproximadamente la mitad de los Estados miembros de las Naciones Unidas.

172. El mandato se extendería nuevamente en virtud de las resoluciones 1787 (2007), de 10 de diciembre, 1805 (2008), de 20 de marzo, 1963 (2010), de 20 de diciembre, y 2129 (2013), de 17 de diciembre.

173. Compiladas por la DECT conforme a las resoluciones 1377 (2001), 1456 (2003), para. 4(iii), y 1566 (2004), para. 7, así como las resoluciones 1624 (2005) y 1963 (2010) y la Estrategia Global.

174. Desde 2003, se han celebrado cinco reuniones especiales con organizaciones internacionales, regionales y subregionales.

El CCT se estableció particularmente para luchar contra la financiación del terrorismo (y, más tarde, también contra la incitación a la comisión de actos de terrorismo o «apología» del terrorismo<sup>175</sup>), pero, en última instancia, hoy es la principal referencia de la prevención y represión del terrorismo en general. La preocupación general por las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por el terrorismo, y el énfasis en la determinación del Consejo de luchar contra el terrorismo, son patentes particularmente, entre otras resoluciones del Consejo: en la Declaración sobre los esfuerzos mundiales para combatir el terrorismo, aprobada por el Consejo reunido a nivel ministerial el 12 de noviembre de 2001 y adjuntada a la resolución 1377 (2001), adoptada ese mismo día; en la Declaración de los ministros de Asuntos Exteriores sobre la lucha contra el terrorismo, adjunta a la resolución 1456 (2003), de 20 de enero<sup>176</sup>; o en la mencionada resolución 1566 (2004), en la que el Consejo condena –¡incluso «define»!– los actos terroristas, encomienda al CCT a visitar Estados, como hemos dicho, y crea un grupo de trabajo integrado por todos los miembros del Consejo encargado de recomendar medidas prácticas contra esas personas y grupos y de analizar la posibilidad de establecer un fondo de indemnización para las víctimas del terrorismo<sup>177</sup>.

3.3.1.2. *Los talibanes, Al-Qaida y el EIIL: la «saga» de la resolución 1267, las Listas y los Comités 1267, 1988, 1267/1989 y contra el EIIL (Daesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociadas. El Equipo de Vigilancia y el Ombudsman*

Después del 11-S, el Consejo de Seguridad redobló su acción contra los talibanes, Osama bin Laden y Al-Qaida. Primero en relación con la situación de Afganistán, pero el Consejo se ha preocupado igualmente por la expansión de Al-Qaida y otros grupos, en particular el EIIL escindido de

175. En la resolución 1624 (2005), el Consejo encomendaría al CCT que se ocupara también de las medidas adoptadas por los Estados para prohibir e impedir la incitación a la comisión de actos de terrorismo. Esa resolución, en efecto, insta a los Estados miembros de las Naciones Unidas a que prohíban por ley la incitación a la comisión de actos de terrorismo, impidan dicha conducta y denieguen cobijo a toda persona respecto de la cual se disponga de información fidedigna y pertinente por la que haya razones fundadas para considerar que es culpable de esa conducta, entre otras cosas.

176. Véase también el informe del Secretario General (S/2003/191).

177. El grupo de trabajo del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1566 (2004) ha presentado tres informes que contiene un resumen de las actividades del grupo en 2005 (S/2005/789, de 14 de diciembre de 2005), en 2006 y 2007 (S/2007/775, de 26 de diciembre de 2007) y en 2010 (S/2010/683, de 30 de diciembre de 2010).

Al-Qaida, por otros Estados: por ejemplo, en Irak (donde el terrorismo se hizo presente tras la invasión de 2003<sup>178</sup>), Siria<sup>179</sup>, Libia<sup>180</sup>, Mali y la región del Sahel<sup>181</sup>, etc., etc. De este modo, el Consejo ha debido hacer frente a la amenaza terrorista en general, y en particular a los talibanes, a Osama bin Laden, a Al-Qaida, al EIIL (Daesh), al Frente Al Nusra (FAN) y otros grupos terroristas asociados.

Tras el comienzo, el 7 de octubre de 2001, de la intervención militar de, principalmente, EEUU de América y Reino Unido en Afganistán («Operación Libertad Duradera»), el Consejo condenó a los talibanes por

178. En las secuelas de la situación provocada en Irak tras la (nueva) intervención militar, en 2003, el Consejo adopta las resoluciones 1546 (2004), de 8 de junio, 1618 (2005), de 4 de agosto, entre otras, en las que condena y se preocupa por los atentados terroristas cometidos en Irak, incluso contra diplomáticos extranjeros, y confirma las obligaciones contraídas por los Estados en virtud de sus resoluciones, en particular la 1373 (2001).
179. La situación en Siria es, probablemente, la más sensible políticamente de las que tiene ante sí el Consejo, y determinante en buena medida del agravamiento de la actividad terrorista en los últimos años y de la desestabilización de Siria y la región, en perjuicio de la población civil que se ve obligada a desplazarse. El Consejo está preocupado por la presencia de terroristas en Siria e Irak, y particularmente por el control del EIIL (Daesh) de zonas de Siria e Irak [por ejemplo, resoluciones 2170 (2014), de 15 de agosto, 2178 (2014), de 24 de septiembre, 2199 (2014), de 12 de febrero, 2249 (2015), de 20 de noviembre, o 2253 (2015), de 17 de diciembre]; pero, lógicamente, esta preocupación la comparte con el uso de armas químicas [resoluciones 2118 (2013), de 27 de septiembre, 2209 (2015), de 6 de marzo, y 2235 (2015), de 7 de agosto], los ataques contra la población civil [resoluciones 2139 (2014), de 22 de febrero] y la prestación de asistencia humanitaria [por ejemplo, resoluciones 2165 (2014), de 14 de julio, 2175 (2014), de 29 de agosto, 2191 (2014), de 18 de diciembre, 2258 (2015), de 22 de diciembre] y con la cesación de hostilidades, la solución del conflicto y la transición política [en este sentido, por ejemplo, resoluciones 2042 (2012), de 14 de abril, 2043 (2012), de 21 de abril, 2254 (2015), de 18 de diciembre, 2268 (2016), de 26 de febrero], no sin hacer notar que el alto el fuego no se aplicará a las acciones ofensivas o defensivas contra los terroristas [2254 (2015), para. 8].
180. Tras la intervención militar y el derrocamiento del gobierno de Muamar el Gadafi, y su ejecución sumaria y extrajudicial, y a pesar de la remisión por el Consejo de la situación al Fiscal de la CPI, el terrorismo se hizo más presente en Libia, como pone de manifiesto la evolución de las preocupaciones de las primeras resoluciones del Consejo, desde la 1970 (2011), de 26 de febrero, a la 2095 (2013), de 14 de marzo, en las que no se preocupa del terrorismo, y las resoluciones a partir de la 2144 (2014), de 14 de marzo, donde ya se hace eco de la amenaza que representa la transferencia de armas y municiones a grupos terroristas y extremistas violentos. En este sentido, la preocupación ha ido creciendo en las resoluciones posteriores, 2174 (2014), de 27 de agosto, 2213 (2015), 2214 (2015), de 27 de marzo, 2278 (2016), de 31 de marzo, 2291 y 2292 (2016), de 13 y 14 de junio, respectivamente.
181. Por ejemplo, las resoluciones 2100 (2013), de 25 de abril, 2227 (2015), de 29 de junio, o 2295 (2016), de 29 de junio, se preocupan de las actividades terroristas, incluidos los secuestros y las tomas de rehenes, en Malí y la región del Sahel de Al-Qaida en el Magreb Islámico (AQMI), Al Mourabitoune, Ansar Eddine y sus asociados, o del Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO), que están incluidos en la Lista 1267/1989/2253.

permitir que Afganistán fuera utilizado como base para la exportación del terrorismo y por amparar a Osama bin Laden, Al-Qaida y otros grupos terroristas<sup>182</sup>. En relación con los talibanes, Osama bin Laden y Al-Qaida, el Consejo ha seguido administrando<sup>183</sup> y reforzando después del 11-S las sanciones específicas y el mandato del Comité 1267 –que siguió presentando informes anuales de sus actividades<sup>184</sup> y ahora, además, su presidente expone información ante el Consejo y dirige al Consejo informes sobre las evaluaciones escritas del Comité sobre las acciones emprendidas por los Estados para aplicar las sanciones–, así como afinando la «Lista consolidada» de personas y entidades a los que se aplican las medidas<sup>185</sup>, incluida la calificación de «asociados» de Al-Qaida, O. bin Laden y los talibanes<sup>186</sup>. No obstante, el Consejo subrayó que a esas personas y entidades se aplica también en su totalidad la resolución 1373<sup>187</sup>.

Las sanciones (congelación de activos, prohibición de viajar y embargo de armas) pasaron enseguida a ser más selectivas, para acrecentar su eficacia, al aplicarse únicamente contra las personas y entidades indicados por el Comité 1267 –mejorándose la equidad y la claridad de los procedimientos para incluir nombres en la lista o suprimirlos, en particular mediante la creación de un Grupo de Vigilancia<sup>188</sup> y después de un «Equipo de

182. El Consejo de Seguridad siguió tratando la cuestión del Afganistán ocupado por los talibanes después del 11-S, con la resolución 1378 (2001), de 14 de noviembre, seguida, entre otras, de la 1383 (2001), de 6 de diciembre, o la 1386 (2001), de 20 de diciembre, que conforme al Acuerdo de Bonn también autorizó el despliegue de la FISA (ISAF en sus siglas en inglés).

183. Por ejemplo, en la resolución 1388 (2002), de 15 de enero, el Consejo decide la no sujeción de Ariana Afghan Airlines a las sanciones, una vez que ya no tenía relación con los talibanes.

184. Empezando por el informe S/2002/101, 5 de febrero de 2002, relativo a las actividades del Comité en 2001. Después, S/2002/1423, de 26 de diciembre de 2002; S/2004/281, de 8 de abril de 2004; S/2004/1039, de 31 de diciembre de 2004; S/2006/22, de 17 de enero de 2006; S/2007/59, de 7 de febrero 2007; S/2008/25, de 17 de enero de 2008; S/2008/848, de 31 de diciembre de 2008; S/2009/676, de 31 de diciembre de 2009; S/2010/685, de 31 de diciembre de 2010; S/2012/305, de 8 de mayo de 2012; S/2012/930, de 19 de diciembre de 2012; S/2013/792, de 31 de diciembre de 2013; S/2014/923, de 18 de diciembre de 2014; o S/2015/976, de 31 de diciembre de 2015.

185. En particular, resoluciones 1390 (2002), de 16 de enero; 1452 (2002), de 20 de diciembre; 1455 (2003), de 17 de enero; 1526 (2004), de 30 de enero; 1617 (2005), de 29 de julio; 1699 (2006), de 8 de agosto; 1735 (2006), de 22 de diciembre; 1822 (2008), de 30 de junio; 1904 (2009), de 17 de diciembre; 1989 (2011), de 17 de junio; 2083 (2012), de 17 de diciembre; 2161 (2014), de 17 de junio; 2170 (2014), de 15 de agosto; 2178 (2014), de 24 de septiembre; 2199 (2015), de 12 de febrero; 2214 (2015), de 27 de marzo; 2253 (2015), de 17 de diciembre, etc.

186. Por ejemplo, resoluciones 1617 (2005), paras. 2 y 3, 1822 (2008), paras. 2 y 3; o 1904 (2009), paras. 2 y 3.

187. En este sentido, la resolución 1390 (2002), para. 4, y otras posteriores.

188. Resolución 1455 (2003), para. 8.

Vigilancia»<sup>189</sup> y el establecimiento de la Oficina del Ombudsman<sup>190</sup>– y seguir con la introducción de exenciones a la congelación de activos y a la prohibición de viajar para reducir al mínimo las consecuencias negativas en la situación humanitaria<sup>191</sup>.

En relación con la inclusión y exclusión de la lista, el Consejo trata de relativizar la trascendencia (jurídica) señalando que las medidas «son de carácter preventivo y no se basan en criterios penales establecidos en el Derecho interno»<sup>192</sup>, lo que reitera posteriormente tras tomar nota de los problemas surgidos en las medidas ejecutadas por los Estados y reconocer los esfuerzos de los Estados y el Comité a fin de asegurar la existencia de procedimientos justos y claros, así como para conceder exenciones por razones humanitarias<sup>193</sup>.

No en vano, como veremos, por esas fechas el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), y después el Comité de Derechos Humanos o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), entre otros, debían pronunciarse sobre la conformidad de la inclusión en la lista con, respectivamente, el DUE, el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP) y el Convenio europeo de derechos humanos (CEDH), en los asuntos Kadi y Yusuf y Al Barakaat International Foundation, Sadaya y Vink, Nada, «PMOI», etc., antes o después de que los tribunales nacionales

189. Resolución 1526 (2004), paras. 6 y 7 y anexo; 1617 (2005), para. 20; 1735 (2006), para. 32 y anexo II; 1822 (2008), para. 39 y anexo I; 1904 (2009), para. 47 y Anexo I; etc.

190. La preocupación con la fiabilidad y transparencia del procedimiento llegó al Consejo, por ejemplo, desde la resolución 1526 (2004), paras. 16 a 18, y, tras el informe del Equipo de Vigilancia (S/2005/83, de 15 de febrero de 2005), 1617 (2005) y su Anexo II, 1730 y 1735 (2006), paras. 5 a 14 y Anexo I, 1822 (2008), paras. 9 a 26 y 28, y 1904 (2009), paras. 8 a 27 y 28 a 32, en particular con la creación del Ombudsman mediante esa resolución 1904, para. 20 y Anexo II. Y esa preocupación se traslada a las directrices del Comité. Los procedimientos de inclusión y supresión (¿quién tiene derecho a presentar solicitudes?, ¿qué debe incluirse en las solicitudes?, ¿cómo presentar la solicitud?, la adopción de decisiones por el Comité) se regulan esencialmente en la resolución 2253 (2015) del Consejo (paras. 1 a 3 y 43 a 53 y 54 a 74, respectivamente) y en las secciones 4, 6 y 7 de las Directrices del Comité.

El Ombudsman sirve de intermediario entre el Comité 1267 y los solicitantes de supresión de la lista, cuenta con competencia para requerir información directamente de los Estados y para solicitar la supresión de la lista, debiendo el Comité responder motivadamente en un plazo de no más de 6 meses. Está operativo desde el 14 de julio de 2010.

191. Ya desde las resoluciones 1267 y 1333 se previeron exenciones, y excepciones, y posteriormente se ha profundizado en ese sentido, particularmente en la resolución 1452 (2002), para. 1, en su forma enmendada por la resolución 1735 (2006), paras. 15 a 18 (congelación de activos), y 2161 (2014), para. 1(b) (prohibición de viajar), en ambos casos renovadas recientemente en la resolución 2253 (2015), para. 1.

192. Resolución 1735 (2006), preámbulo.

193. Resolución 1822 (2008), preámbulo.

de Reino Unido, Canadá, Suiza, Bélgica, etc. tuvieran que pronunciarse. Y los propios Estados advertían, y siguen advirtiendo, a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de esas dificultades y de las necesidades de mejorar la equidad y claridad del procedimiento de supresión<sup>194</sup>. La permanencia en el tiempo de tales medidas «preventivas» para muchas personas y entidades también preocupa.

Por otra parte, el Consejo ha reforzado su exigencia a los Estados para que informen periódicamente sobre la aplicación de las medidas<sup>195</sup>, y para que dispongan su Derecho interno con el fin de enjuiciar y sancionar a las personas o entidades nacionales o bajo su jurisdicción que violen las sanciones impuestas por el Consejo, invitándoles a que comuniquen al Comité los resultados de las investigaciones y medidas coercitivas conexas<sup>196</sup>. El Consejo ha llegado a pedir que los Estados que no presenten información deben explicar las razones del incumplimiento y que el Comité informe al respecto<sup>197</sup>. España está entre los Estados que no han eludido su obligación<sup>198</sup>.

El Comité ha aprobado desde 2002 «Directrices» para el desempeño de su labor; y coopera con la Interpol<sup>199</sup>, existiendo una notificación especial respecto de las personas y las entidades incluidas en la Lista. Desde las resoluciones 1455 y 1526 el Consejo pide al Comité que examine la posibilidad de realizar visitas a países determinados<sup>200</sup>, y de que los Estados envíen representantes para que se reúnan con el Comité<sup>201</sup>.

Tras haber creado en la resolución 1363 (2001) un mecanismo encargado de vigilar la aplicación de las sanciones, con arreglo a la resolución 1526 (2004) y su Anexo se creó un equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones («Equipo de Vigilancia»), renovado

194. En este sentido, por ejemplo, las cartas idénticas de 19 de mayo de 2006 dirigidas por los representantes permanentes de Alemania, Suecia y Suiza a los presidentes de la Asamblea (A/60887) y del Consejo (S/2006/31); o, posteriormente, los documentos enviados al Consejo de Seguridad por Suiza y Costa Rica, junto con otros Estados (declaración 4-2011 y declaración conjunta, de 16 de mayo de 2011).

195. En particular, la resolución 1455 (2003), para. 6

196. Por ejemplo, la resolución 1390 (2002), para. 8; 1455 (2003), para. 5.

197. Por ejemplo, resolución 1536 (2004), paras. 22 y 23.

198. Por ejemplo, los informes de España: S/AC.37/2003/(1455)/5, de 15 de abril de 2003, y S/AC.37/2003/(1455)/5/Add.1, de 9 de julio de 2003.

199. El Consejo abogó posteriormente por el estrechamiento de la cooperación general entre Naciones Unidas e Interpol [resolución 1617 (2005), para. 8, y 1699 (2006), de 8 de agosto].

200. Paras. 11 y 10, respectivamente.

201. Resolución 1526 (2004), para. 11.



entre otras mediante las resoluciones 1617 (2005), 1735 (2006) y 1904 (2009)<sup>202</sup>, que asiste al Comité y forma parte del CTITF, donde encabeza el grupo de trabajo para contrarrestar el uso de internet con fines terroristas.

El Consejo reforzó las tareas del Comité 1267 –incluido el suministro de información oral y escrita por el Comité y su presidente, así como por el Grupo y el Equipo de Vigilancia<sup>203</sup>– antes de decidir la creación del nuevo Comité 1988 y la transformación del Comité 1267 en el «Comité de sanciones contra Al-Qaida», luego «Comité contra el Estado Islámico (Daesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociadas», con base principalmente, además, en las resoluciones 1988 y 1989 (2011), de 17 de junio, y 2253 (2015), de 17 de diciembre. En efecto, en un primer momento, el proceso de reconciliación nacional y otras circunstancias determinarían cambios en la estrategia antiterrorista contra los talibanes<sup>204</sup>. Pero tras la muerte de Osama bin Laden, y a instancias del Equipo de Vigilancia, el Consejo diferenció entre los talibanes y Al-Qaida en sus resoluciones 1988 (2011) y 1989 (2011), respectivamente, adoptando en esas resoluciones disposiciones para la inclusión y supresión de nombres, el examen y el mantenimiento, de cada una de las listas. Asimismo, decidió la prórroga del mandato de la Oficina del Ombudsman para la supresión de nombres únicamente de la Lista relativa a las sanciones contra Al-Qaida; por eso, si ambas resoluciones prevén que el Equipo de Vigilancia 1267/1989 ayude a los respectivos Comités, sólo la 1989 prevé que también respalde al Ombudsman.

De un lado, en el contexto de la evolución de la situación en Afganistán –particularmente los avances en la reconciliación nacional–, se ocupó en la resolución 1988 de las medidas y de la nueva lista escindida de la anterior («Lista relativa a los talibanes y personas y entidades asociadas»)<sup>205</sup>, y estableció el nuevo Comité («Comité 1988») para supervisar la aplicación de las medidas contra las personas y entidades asociadas con los talibanes que constituyeran una amenaza para la paz, la estabilidad y la seguridad de Afganistán. De esas medidas, las exenciones y el punto focal, la lista y el Comité (inclusión, supresión, examen y mantenimiento), y del Equipo

202. Resolución 1617 (2005), paras. 19, 20 y Anexo I; 1735 (2006), para. 32.

203. Por ejemplo, resolución 1455 (2003), paras. 9 y 13 a 15; o 1526 (2004), paras. 2, 12 y 13 y, para el «Equipo de Vigilancia», paras. 8 y 12.

204. Por ejemplo, las resoluciones 1471 (2003); 1510 (2003), 1563 (2004), 1589 y 1623 (2005), 1659 y 1662 (2006); 1707 (2006); 1746 (2007); 1806 (2008); etc.

205. El Consejo reconoció después que determinadas personas o entidades pueden cumplir los criterios para figurar en ambas Listas [resolución 2083 (2012), 2161 (2014), etc.].

de Vigilancia 1267/1989, se ha ocupado el Consejo después, procurando además la cooperación con el gobierno de Afganistán y la UNAMA, en las resoluciones 2082 (2012), de 17 de diciembre, 2160 (2014), de 17 de junio, y 2255 (2015), de 21 de diciembre.

De otro, en virtud de la resolución 1989, el Comité 1267 pasó a denominarse «Comité de sanciones contra Al-Qaida», con el mandato de supervisar la aplicación de las medidas contra las personas y entidades asociadas con Al-Qaida. El Consejo se ocupó de las medidas, de la Lista que ahora denominó «Lista relativa a las sanciones contra Al-Qaida» y del Comité (1267/1989). De esas medidas y de la Lista, de las exenciones y el punto focal establecido en la resolución 1730 (2006), del Comité 1267/1989, del Ombudsman y del Equipo de Vigilancia se ha ocupado después el Consejo en las resoluciones 2083 (2012) y 2161 (2014).

Pocos días después de la adopción de la resolución 2161, el Consejo de Seguridad puso sus ojos en el EIIL y el FAN, que estaban en la Lista relativa a las sanciones contra Al-Qaida, y, tras condenar la «barbarie» (el Consejo habló de terrorismo, pero también de crimen de lesa humanidad) que llevan a cabo, reiteró que la congelación de activos, la prohibición de viajar y el embargo de armas se aplican a EIIL, FAN y demás personas, grupos, empresas y entidades asociados con Al-Qaida<sup>206</sup>. No obstante, tras ocuparse del flujo de «combatientes terroristas extranjeros»<sup>207</sup>, el Consejo observa que el EIIL es un grupo escindido de Al-Qaida y expresa su disposición a considerar la posibilidad de incluir en la Lista a personas o entidades que presten apoyo al EIIL o al FAN, decide someter a las sanciones y agregar a la Lista a las personas especificadas en un anexo a la resolución<sup>208</sup>.

Posteriormente, adoptaría las resoluciones 2199, 2214 y 2253 (2015). En la 2199 trata de poner fin al comercio de petróleo, la destrucción del patrimonio cultural, los secuestros para obtener rescate y donaciones externas, el acceso al sistema financiero internacional por el EIIL, el FAN y demás personas y entidades asociadas con Al-Qaida, reafirmando el embargo de armas y la congelación de activos. La extensión del EIIL (al que el Consejo empieza a denominar también «Daesh») a Libia, y el juramento de lealtad al EIIL de otros grupos que operan en Libia (denominados conjuntamente Ansar Al-Charia) es contestada por el Consejo de Seguridad con la resolución 2214, que insta la aplicación de todas las resoluciones anteriores al EIIL, Ansar

206. Resolución 2170 (2014), preámbulo.

207. De los que se ocupará más detenidamente en la resolución 2178 (2014).

208. 2170 (2014), paras. 18 a 21.

Al-Charia y todas las demás personas y entidades asociados con Al-Qaida que operan en Libia.

Volveré más adelante sobre esto, pero no debe dejar de señalarse que es en esta «saga» en la que, tras los atentados del 13-N en París y otros anteriores, el Consejo de Seguridad adoptó la mencionada resolución 2249 (2015), de 20 de noviembre. En dicha resolución, entre otras cosas, sin situarse en el capítulo VII de la Carta, exhortó a «todos los Estados que tengan capacidad para hacerlo a que adopten todas las medidas necesarias, de conformidad con el derecho internacional... sobre el territorio que se encuentra bajo [el control del EIIL o Daesh]... en Siria e Irak... y erradiquen el cobijo que [los terroristas del EIIL o Daesh] han establecido en partes importantes del Irak y Siria»<sup>209</sup>.

La resolución 2253 (2015), de 17 de diciembre, da la actual configuración al que fuera Comité 1267, al decidir el Consejo ampliar los criterios de inclusión en la lista para abarcar a las personas y entidades que apoyan al Estado Islámico en el Irak y el Levante (EIIL). Esa Lista y ese Comité han pasado a denominarse Lista y Comité «de Sanciones contra el EIIL (Daesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociadas», decidiendo el Consejo la aplicación de la congelación de activos, la prohibición de viajar y el embargo de armas, las disposiciones relativas a la Lista (criterios de inclusión; procedimiento de inclusión; examen de las solicitudes de exclusión, incluido el mandato del Ombudsman), las exenciones y punto focal; o el mandato y las responsabilidades del Equipo de Vigilancia. La Lista de sanciones contra el EIIL (Daesh) y Al-Qaida contenía el 24 de junio de 2016 los nombres de 258 personas y 75 entidades. De conformidad con la resolución 2253 (2015)<sup>210</sup>, el Comité publica un resumen de los motivos para la inclusión de los nombres de personas, grupos, empresas y entidades incluidos en la Lista relativa a las sanciones contra el EIIL (Daesh) y Al-Qaida.

### 3.3.1.3. *La financiación del terrorismo..., incluidos los pagos de rescate por secuestros y tomas de rehenes*

La lucha contra la financiación del terrorismo, que ya había sido objeto de un tratado universal (Convención de la ONU de 1999) y otros tratados regionales, y se incluyó en la resolución 1269<sup>211</sup>, ha sido desarrollada por

209. Para. 5.

210. Para. 49.

211. Para. 4.

el Consejo después de la resolución 1373 (2001)<sup>212</sup>. En ésta, en virtud del capítulo VII de la Carta, el Consejo decide que todos los Estados prevengan y repriman la financiación del terrorismo, la tipifiquen como delito, congelen activos y prohíban a sus nacionales poner fondos a disposición de los terroristas<sup>213</sup>.

Después, el Consejo se ocupa de la financiación del terrorismo particularmente a través de la congelación de activos como sanción contra los talibanes, Osama bin Laden, Al-Qaida, EIIL (Daesh), etc. (incluidas las resoluciones 2199 y 2253), y a través de otras disposiciones específicas<sup>214</sup>, entre las que el Consejo incluye:

(a) los pagos de rescate para liberación de secuestrados o rehenes. El Consejo de Seguridad se ha ocupado de los actos de secuestro y toma de rehenes cometidos por grupos terroristas independientemente de su fin, pero en particular –en relación con la lucha contra la financiación del terrorismo– con el fin de recaudar fondos<sup>215</sup>. Con anterioridad, había subrayado que la congelación de fondos y demás activos financieros o recursos económicos, y la prohibición de la puesta de esos fondos, activos o recursos, directa o indirectamente, a disposición de Al-Qaida, son aplicables también al pago de rescates a personas o entidades que figuren en la Lista relativa a las sanciones contra Al-Qaida<sup>216</sup>;

(b) otros beneficios de la delincuencia organizada transnacional, incluido el tráfico de armas, drogas y antigüedades y la trata de personas, y del comercio ilícito de recursos naturales como el oro y otros metales preciosos y gemas, los minerales, la flora y fauna silvestres, el carbón vegetal y el petróleo, y otros delitos que incluyen la extorsión y los atracos a bancos<sup>217</sup>;

(c) las exenciones, por las que se tratan de mitigar privaciones innecesarias y otras necesidades humanitarias creadas por la congelación de activos<sup>218</sup>.

El Consejo tiene en cuenta los universalmente reconocidos estándares internacionales y las amplias normas internacionales enunciadas en las

212. Preámbulo y paras. 1 y 2.

213. Paras. 6 y 7.

214. Por ejemplo, resolución 2170 (2014), paras. 11 a 17.

215. Resolución 2133 (2014), de 27 de enero, 2170, para. 17, etc.

216. Resoluciones 1904 (2009), 1989 (2011) y 2083 (2012).

217. Resolución 2195 (2014), de 19 de diciembre. También las resoluciones 2199 y 2249, para. 6.

218. En particular, a partir de la resolución 1452 (2002), de 20 de diciembre, y 1455 (2003), de 17 de enero.

cuarenta recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI, o FATF en sus siglas en inglés), cuya Secretaría tiene su sede en la OCDE y que desde octubre de 2001 expandió su mandato e incluyó entre sus objetivos la lucha contra la financiación de actos y organizaciones terroristas y creó las «Ocho» (luego ampliadas a «Nueve») Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo<sup>219</sup>.

#### 3.3.1.4. *Las causas... y la «apología» del terrorismo*

El Consejo de Seguridad, particularmente tras la adopción por la Asamblea General de la «Estrategia Global contra el Terrorismo», se ha hecho eco cada vez más de todos los factores (o causas) que están tras el extremismo, la intolerancia, la radicalización, etc. que a su vez están tras el terrorismo, y de la necesidad de responder a esos factores subyacentes y al terrorismo con medidas no sólo policiales y judiciales, y (menos, diría yo) militares, sino con un enfoque integral o más amplio (desarrollo social y económico, respeto de los derechos humanos y del estado de Derecho, etc., etc., que por su parte son socavados por el terrorismo). Lo que no quita que la acción del Consejo no se dirija hacia esos factores o causas, sino más bien hacia las manifestaciones del terrorismo.

Pero esa preocupación del Consejo de Seguridad por el extremismo y la intolerancia tiene su razón de ser en que el Consejo, con buen criterio, consideró que son caldo de cultivo del terrorismo. Y, en este orden de ideas, el Consejo de Seguridad se ha ocupado de la justificación o glorificación («apología») del terrorismo y de la incitación a la comisión de actos de terrorismo –no amparados por la libertad de expresión–, instando a todos los Estados a, entre otras cosas, prohibirla por ley, impedirla y denegar protección a los sospechosos de dicha conducta [resolución 1624 (2005), de 14 de septiembre<sup>220</sup>, en la que se encomienda al CCT la vigilancia de su aplicación]. Más generalmente, el Consejo de Seguridad se ha ocupado del

219. Resolución 2195 (2014), para. 5, en el que el Consejo alienta también a los Estados de la región de África a que prosigan su colaboración con los organismos regionales análogos al GAFI.

220. En paralelo con la Cumbre Mundial de 2005, el Consejo de Seguridad celebró una reunión de alto nivel y aprobó la resolución 1624 (2005), en la que se condenaba todo acto de terrorismo independientemente de su motivación, así como la incitación a cometerlos, y se instaba a los Estados Miembros a prohibir por ley los actos terroristas y la incitación a cometerlos y a denegar protección a toda persona que se considerase culpable de esa conducta.

uso de internet con fines terroristas<sup>221</sup> y de la lucha contra el extremismo violento<sup>222</sup>.

En su resolución 1624, el Consejo aludió incluso a la necesidad de un diálogo entre civilizaciones, y después ha insistido que el terrorismo «no puede ni debe asociarse con ninguna religión, nacionalidad o civilización»<sup>223</sup>.

### 3.3.1.5. *Los combatientes terroristas extranjeros*

Igualmente, desde el 11-S el Consejo ha señalado su preocupación por el reclutamiento de terroristas<sup>224</sup> y por el tránsito de terroristas (por ejemplo, en la situación posterior a la intervención militar de 2003 en Irak, reitera su llamamiento a los Estados a que impidan el tránsito de terroristas en dirección a Irak o procedente de Irak<sup>225</sup>), relacionado por su parte con la incitación al terrorismo motivada por el extremismo o la intolerancia y otros factores subyacentes.

Más recientemente, el 17 de junio de 2014, el Consejo de Seguridad se mostró preocupado por el flujo de reclutas internacionales hacia Al-Qaida<sup>226</sup>. Pero cuando, pocos días después, el Consejo se fijó en el EIIL y el FAN, se ocupó más directamente de los «combatientes terroristas extranjeros»<sup>227</sup> en las resoluciones 2170 (2014)<sup>228</sup> y, sobre todo, 2178 (2014). En la 2178, como hemos dicho anteriormente, el Consejo reconoce la necesidad de abordar de manera integral los factores subyacentes, incluso la prevención de la radicalización, el extremismo violento, la intolerancia, etc., y en este sentido exige, en particular: la prevención y represión de los combatientes terroristas extranjeros y de quienes los reclutan, organizan, transportan o equipan, incluso estableciendo los tipos penales y las penas graves necesarias; la cooperación internacional; y la lucha contra el extremismo violento. La

221. El Consejo lo apuntó en relación con ese uso por Al-Qaida, O. bin Laden y los talibanes en la resolución 1617 (2005), y lo reiteró por ejemplo en la 1735 (2006) y posteriormente, con más énfasis en relación con el reclutamiento de «combatientes terroristas extranjeros» [resoluciones 2170 y 2178 (2014)].

222. 2178 (2014).

223. En este sentido, por ejemplo, resolución 2178 (2014), preámbulo.

224. En este sentido, resolución 1373 (2001).

225. Resolución 1546 (2004), de 8 de junio, para. 17, y 1618 (2005), de 4 de agosto, para. 6.

226. Resolución 2161 (2014).

227. En general, en la doctrina española, véase F. Jiménez García: «“Combatientes terroristas extranjeros” y conflictos armados: utilitarismo inmediato ante fenómenos no resueltos y normas no consensuadas», *REDI*, 68 (2016), pp. 277-301.

228. Paras. 7 a 10.



circulación de estos combatientes terroristas extranjeros en Siria e Irak copa buena parte de la atención del Consejo<sup>229</sup>.

España, que como dijimos ha incorporado casi inmediatamente estas nuevas obligaciones en el Código Penal<sup>230</sup>, ha auspiciado una reunión especial del CCT con Estados miembros y organizaciones internacionales y regionales sobre «Detención del flujo de combatientes terroristas extranjeros», que se celebró en Madrid el 27 y 28 de julio de 2015, y en la que se adoptaron los «Principios rectores de Madrid» y una Declaración ministerial en apoyo al CCT en relación con la detención del flujo de combatientes terroristas extranjeros<sup>231</sup>. Y después el Consejo ha insistido en esta cuestión<sup>232</sup>.

#### 3.3.1.6. *El terrorismo y las armas de destrucción en masa. El Comité 1540*

Evitar el acceso de «agentes no estatales» (incluidos los identificados en la Lista 1267 y aquéllos a los que se aplica la resolución 1373) a las armas de destrucción masiva es el objeto de la resolución 1540 (2004), de 28 de abril, copatrocinada por España, que crea un nuevo Comité, el «Comité 1540», para vigilar el cumplimiento de esa resolución por parte de los Estados y cuyo mandato ha sido prorrogado, de momento, hasta 2021<sup>233</sup>.

El Consejo decidió que los Estados adoptaran y aplicaran leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines de terrorismo, así como las tentativas de realizar cualquiera de las actividades antes mencionadas, participar en ellas en calidad de cómplices, prestarles asistencia o financiarlas, reconociendo que algunos Estados pueden necesitar asistencia a tal fin<sup>234</sup>. El Consejo ha

229. Por ejemplo, en relación con Siria, resolución 2258 (2015), de 22 de diciembre.

230. Mediante la mencionada LO 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015).

231. S/2015/939, en particular Anexo II («Principios rectores sobre los combatientes terroristas extranjeros») y Anexo III (Declaración de la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y del Interior celebrada en Madrid el 28 de julio de 2015 con ocasión de la reunión especial del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas).

232. Por ejemplo, resolución 2249 (2015), para. 6.

233. Resoluciones 1673, de 27 de abril, 1810 (2008), de 25 de abril, y 1977 (2011), de 20 de abril.

234. Paras. 2 y 7.

expresado después esta preocupación respecto de Al-Qaida, Osama bin Laden, los talibanes y sus asociados<sup>235</sup>.

Durante el bienio 2015-2016, en el que ha sido miembro del Consejo de Seguridad, España ha ejercido la presidencia del Comité. El Comité tiene diversos grupos de trabajo abiertos a todos los miembros y, conforme a la resolución 1977 (2001), cuenta con un grupo de expertos que asisten al Comité y entre los que no hay ni hasta ahora ha habido ningún español.

El Consejo exhortó a los Estados a elaborar informes sobre las medidas que hubieran adoptado o tuvieran previsto adoptar para aplicar la resolución y los presentaran al Comité, que aprobó en 2005 una plantilla de «matriz» preparada por el grupo de expertos para organizar la información recibida, conforme a la cual se prepara una matriz para cada Estado. Estas matrices tienen campos que representan las exigencias de la resolución, junto a los cuales se indican las medidas que han adoptado los Estados, y son el instrumento de referencia para facilitar la asistencia técnica y para el diálogo con los Estados. En 2013 el Comité aprobó una plantilla revisada.

En las resoluciones 1810 (2008) y 1977 (2011), el Consejo de Seguridad instó al Comité 1540 a que siguiera fortaleciendo su función consistente en facilitar la asistencia técnica y de intercambio de información, y que considerara la posibilidad de realizar un examen amplio del estado de la aplicación de la resolución 1540. En la resolución 1977 se alentó también a los Estados a que facilitaran información complementaria y que prepararan a título voluntario planes de acción nacionales, así como la posibilidad de que los miembros del Comité y los expertos visitaran a los Estados previa invitación (la primera invitación fue del gobierno de los EEUU de América, en 2011). España ha presentado diversos informes entre 2004 y 2014<sup>236</sup>. El Comité también solicitó que se facilitaran puntos de contacto nacionales.

El Comité ha llevado a cabo dos exámenes amplios, en 2009 y 2016. Como parte del examen exhaustivo de 2009, el Comité 1540 decidió celebrar una reunión abierta con los Estados miembros de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales pertinentes, que tuvo lugar en Nueva York del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2009 y contó con diversos documentos de antecedentes preparados por los expertos del Comité 1540.

235. Resolución 1617 (2005), preámbulo.

236. 26 de octubre de 2004 (S/AC.44/2004/(02)/15), 22 de marzo de 2006 (Add.1), y actualizaciones de 8 de febrero de 2008 y 11 de marzo de 2014, disponibles junto todos los informes nacionales en la página del Comité 1540 (<http://www.un.org/es/sc/1540/national-implementation/national-reports.shtml>).

Después, bajo la presidencia de España, y con ocasión de la revisión de la resolución 1540, se procedió a un segundo examen amplio o exhaustivo, los pasados 20 a 22 de junio de 2016 en Nueva York, para lo que se contó también con un documento de antecedentes.

### 3.3.1.7. *Las víctimas del terrorismo y la agenda «mujeres, paz y seguridad»*

El Consejo de Seguridad se ha sensibilizado poco a poco con la protección de las víctimas y de su testimonio deslegitimador de la narrativa y el discurso de los terroristas. El grupo de trabajo creado por la resolución 1566 (2004) recibió el encargo de analizar la posibilidad de establecer un fondo de indemnización para las víctimas del terrorismo, y, aprovechando la presidencia del Consejo de Seguridad, en octubre de 2015, España llevó al Consejo la voz de las víctimas del terrorismo, auspiciando una reunión con las víctimas en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

Y, en particular, el Consejo ha incorporado la dimensión transversal del género en su lucha contra el terrorismo: en efecto, la resolución 2242 (2015), de 13 de octubre, que desarrolla sobre bases renovadas la «agenda de mujeres, paz y seguridad» (MPS) entronca decisivamente con la lucha contra el terrorismo. Esto es comprensible, toda vez que el terrorismo es, hoy, una de las principales amenazas a la paz y la seguridad internacionales; pero el contraste es total con la resolución 1325 (2000), de 31 de octubre, que inauguró la agenda MPS, donde no hay mención alguna al terrorismo<sup>237</sup>.

El Consejo reconoce que el terrorismo y el extremismo violento tienen un impacto diferente en los derechos humanos de las mujeres y las niñas, que con frecuencia son objetivo de los grupos terroristas (basta recordar el secuestro masivo perpetrado el 14 de abril de 2014 por Boko Haram en un colegio femenino de Chibok, Borno, al nordeste de Nigeria), y pide a los Estados miembros y a las Naciones Unidas (particularmente al CCT y a la DECT, y al EEELT) que integren las agendas sobre MPS y la relativa a la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento<sup>238</sup>. El Consejo tampoco deja de preocuparse de los factores que provocan la radicalización de las mujeres y del impacto de las estrategias antiterroristas sobre las mujeres,

237. Esta agenda se desarrolló previamente en las resoluciones 1820 (2008), de 19 de junio, 1888 (2009), de 30 de septiembre, 1889 (2009), de 5 de octubre, 1960 (2010), de 16 de diciembre, 2106 (2013), de 24 de junio, y 2122 (2013), de 18 de octubre, y tan sólo en esta última expresa su intención de prestar mayor atención a las cuestiones relativas a las MPS en todas las esferas temáticas pertinentes de que se ocupa, incluidas las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas (para. 3).

238. Para. 11.

así como la conveniencia de la participación y liderazgo de las mujeres en la elaboración de estrategias de lucha contra el terrorismo<sup>239</sup>.

### 3.3.1.8. *El Consejo de Seguridad y la asistencia técnica*

El Consejo de Seguridad, asimismo, exhorta a los Estados al cumplimiento y aplicación de sus resoluciones y, además, a que se adhieran «tan pronto como sea posible» a los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes de lucha contra el terrorismo y los apliquen<sup>240</sup>. Pero, más específicamente, y apoyándose en la labor de la ONUDD y del CCT, principalmente, el Consejo se ha preocupado por las capacidades de los Estados y la asistencia técnica; como muestra un botón: el objetivo de la mencionada reunión especial del CCT en Madrid, 27 y 28 de julio de 2015, era debatir sobre las principales lagunas en las capacidades de los Estados miembros, así como identificar buenas prácticas en la aplicación de las resoluciones 1373 y 1624.

En la resolución 2195 (2014), de 19 de diciembre, por ejemplo, tras instar nuevamente a los Estados a que, con carácter prioritario, ratifiquen y apliquen los convenios y convenciones internacionales pertinentes (los relacionados con el terrorismo, pero también con las drogas, la delincuencia organizada transnacional y la corrupción)<sup>241</sup>, el Consejo «[s]olicita a las entidades competentes de las Naciones Unidas que ayuden a los Estados Miembros, previa solicitud de éstos y dentro de los límites de los mandatos y recursos existentes, a aplicar los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes relacionados con el terrorismo y a desarrollar su capacidad para responder eficazmente a los actos terroristas, prevenirlos, investigarlos y enjuiciar a sus autores»<sup>242</sup>.

### 3.3.1.9. *La Comisión Internacional Independiente de Investigación, el Comité 1636, el Tribunal Especial para el Líbano... y la (¿utópica?) propuesta hispano-rumana de creación de un Tribunal Internacional contra el Terrorismo*

Tras el atentado que tuvo lugar el 14 de febrero de 2005 en Beirut y causó la muerte del antiguo primer ministro libanés Rafiq Hariri y otras 22 personas, así como heridas a otras, el Consejo de Seguridad tomó tres decisiones: en primer lugar, establecer una Comisión Internacional

239. Paras. 12 y 13.

240. Por ejemplo, resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005), preámbulo.

241. Un llamamiento presente ya en la resolución 1269 (1999), para. 2.

242. Para. 4.

Independiente de Investigación, en virtud de la resolución 1595 (2005), de 7 de abril; en segundo lugar, establecer un nuevo Comité («Comité 1636»), en virtud de su resolución 1636 (2005), de 31 de octubre, para vigilar el cumplimiento de las sanciones (prohibición de viajar y congelación de activos) impuestas a personas designadas por la Comisión Internacional Independiente de Investigación o el gobierno del Líbano como sospechosas de estar involucradas en el asesinato de R. Hariri<sup>243</sup>; y, en tercer lugar, establecer un Tribunal Especial para el Líbano para enjuiciar a todos los presuntos responsables.

En efecto, el 13 de diciembre de 2005, el gobierno de la República Libanesa pidió a las Naciones Unidas que establecieran un tribunal de carácter internacional para enjuiciar a los presuntos responsables del atentado terrorista contra el ex primer ministro libanés. El Acuerdo de establecimiento se negoció con base en la resolución 1664 (2006), de 29 de marzo, del Consejo de Seguridad y, tras la aprobación por el Consejo de la resolución 1757 (2007), de 30 de mayo, que incluye en un anexo dicho Acuerdo y el Estatuto del Tribunal, las disposiciones relativas al Tribunal Especial para el Líbano entraron en vigor el 10 de junio de 2007<sup>244</sup>.

El Tribunal está integrado por cuatro órganos (las dos Salas de Instrucción, la de Primera Instancia y la de Apelaciones), el Fiscal, la Secretaría y la Oficina de Defensa; tiene una composición mixta (unos jueces libaneses y otros jueces, la mayoría, así como el fiscal, no nacionales del Líbano). Comenzó a funcionar el 1 de marzo de 2009, tras la decisión del Secretario General, en consulta con el gobierno libanés, teniendo en cuenta los progresos de la Comisión Internacional Independiente de Investigación creada mediante resolución 1595 (2005). Tiene su sede en La Haya (Países Bajos), y su competencia es enjuiciar –conforme al Derecho penal interno libanés, excluyendo la pena de muerte, los trabajos forzados y las amnistías, y el Derecho procesal penal internacional recogido en el Estatuto– a los responsables del atentado de 14 de febrero de 2005. Pero su competencia puede ampliarse por dos vías: (a) a otros ataques de naturaleza y gravedad similares ocurridos en el Líbano entre el 1 de octubre de 2004 y el 12 de diciembre de 2005, si el Tribunal determina que están conectados conforme

243. El Comité ha tenido poca actividad y, por ejemplo, no se reunió en 2012 y 2013 y, a 31 de diciembre de 2013, ninguna persona había sido designada.

244. En general, G. Mettraux: «The United Nations Special Tribunal for Lebanon: Prosecuting terrorism», en B. Saul: *Research Handbook...*, op. cit., pp. 651-665.

a los principios de la justicia penal a dicho atentado<sup>245</sup>; y (b) bajo los mismos criterios, a los delitos cometidos después del 12 de diciembre de 2005 si así lo deciden el gobierno de la República Libanesa y las Naciones Unidas, con el consentimiento del Consejo de Seguridad. El Tribunal presenta informes anuales<sup>246</sup>.

La primera acusación del fiscal en el caso Ayyash y otros<sup>247</sup> por el atentado de 14 de febrero de 2005 fue confirmada por el Juez de Instrucción el 28 de junio de 2011, y el juicio comenzó el 16 de enero de 2014. Hay otros casos relativos a delitos de terrorismo, los casos acumulados Marwan Hamadeh, George Hawi y Elias El-Murr<sup>248</sup> y Hassan Habib Merhi<sup>249</sup>, bajo instrucción, y por delitos de desacato y obstrucción a la justicia, como los casos acumulados contra Karma Al Khayat y Al Jadeed, decidido en primera instancia el 28 de septiembre de 2015 y en apelación el 8 de marzo de 2016<sup>250</sup>, o el caso contra Ibrahim Mohamed Ali Al Amin y Akhbar Beirut S.A.L.<sup>251</sup>, condenados por sentencia de 15 de julio de 2016.

De particular interés es que, entre las consideraciones contenidas en el primer informe anual (2009-2010) del Tribunal Especial para el Líbano<sup>252</sup>, se incluyen unas sobre los principales problemas con que puede tropezar un tribunal penal internacional que se ocupe del terrorismo. Son, en particular, problemas relacionados con la investigación de los delitos de terrorismo y con la reunión de pruebas<sup>253</sup>. Y, tal vez, la decisión del Tribunal que más impacto ha tenido (al menos en la doctrina, que en general la ha recibido críticamente), ha sido la decisión de la Sala de Apelaciones de 16 de febrero

245. Esa conexión puede consistir, entre otras cosas, en una combinación de los siguientes elementos: intención de delinquir (móvil), finalidad de los ataques, naturaleza de las víctimas, patrón de los ataques (modus operandi) y autores.

246. De su actividad, y conforme al art. 10.2 de su Estatuto, el Tribunal presenta informes anuales. El primer informe anual (2009-2010) fue transmitido al Consejo de Seguridad mediante documento S2010/159, distribuido el 29 de marzo de 2010); hasta hoy, el último, séptimo, informe cubre las actividades de 2015-2016 (en inglés).

247. STL-11-01.

248. STL-11-02.

249. STL-13-04.

250. STL-14-05.

251. STL 14-06.

252. S2010/159.

253. El primer informe (2009-2010) destaca estos problemas en la comparación de los delitos de terrorismo con los crímenes de guerra, de lesa humanidad y el genocidio, y los primeros problemas guardarían relación con el objetivo de las investigaciones y su contexto, finalidad y dimensión territorial en relación con el delito (S2010/159, pp. 27 a 32). Los informes posteriores no insisten en estos problemas, y se refieren esencialmente a las actividades del Tribunal durante el período comprendido por cada informe.



de 2012 sobre el Derecho aplicable, en la que determina la existencia de un delito de terrorismo en el DI consuetudinario<sup>254</sup>.

Pero todos esos problemas no han desanimado a España y Rumanía, que han promovido la iniciativa conjunta de creación de un Tribunal Internacional contra el Terrorismo, presentada en una reunión celebrada el 29 de septiembre de 2015 en la Representación Permanente de España ante las Naciones Unidas en Nueva York. Poco se sabe públicamente del diseño del Tribunal, pero parece que sería complementaria de la CPI y se baraja la posible opción de crearla a través de una resolución del Consejo de Seguridad<sup>255</sup>. Esta iniciativa se enfrentará a los problemas identificados por el Tribunal Espacial para el Líbano, y también a muchos otros, de los que pueden destacarse dos de política jurídica: de un lado, aún no hay una convención general para la prevención y represión del terrorismo; y, de otro, los Estados tal vez sigan estando menos dispuestos aún para aceptar la judicialización internacional de la represión del terrorismo, pudiéndose en este sentido reproducir de algún modo la mayor reticencia de los Estados al establecimiento de un tribunal internacional a tal efecto que a un «simple» tratado de cooperación y asistencia policial y judicial en materia penal, reticencia en cierta forma experimentada durante la Sociedad de Naciones. La vía de la resolución del Consejo de Seguridad «evitaría» la necesidad del consentimiento de un buen puñado de Estados, pero no el de EEUU de América, Rusia o China, que no son partes en el Estatuto de la CPI...

### 3.3.2. La «desnaturalización» de la legítima defensa en la lucha contra el terrorismo

Conforme a la prohibición del recurso a la fuerza (prevista en el art. 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas y en el DI general, tal como reconoció la

254. Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging (STL-11-01/I/AC/R176bis). Un análisis en K. Ambos: «Judicial creativity at the Special Tribunal for Lebanon: Is there a crime of terrorism under international law?», *Leiden Journal of International Law*, 24 (2011), pp. 655 y ss.

255. Sala de Prensa del Ministerio español de Asuntos Exteriores y de Cooperación: «España y Rumanía presentan su iniciativa para la creación de un Tribunal Internacional contra el Terrorismo», 30 de septiembre de 2015 ([http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20150930\\_MINISTERIO3.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20150930_MINISTERIO3.aspx)).

CIJ en 1986<sup>256</sup> y ha reiterado posteriormente, también después del 11-S<sup>257</sup>), todo recurso a la amenaza o al uso de la fuerza está prohibido, incluidas las represalias armadas, salvo que concurra alguna de las excepciones a tal prohibición, esto es, en principio: (i) que sea en ejecución de una acción institucional decidida, recomendada o autorizada por el Consejo de Seguridad, en virtud de los arts. 42 y ss., y 53 de la Carta; o (ii) que el recurso a la fuerza cuente con el consentimiento del Estado territorial o que, conforme a lo previsto en el art. 51 de la Carta y el DI general, así como otras disposiciones amparadas por esa regulación (por ejemplo, el art. 5 del Tratado del Atlántico Norte o, tras el Tratado de Lisboa, el art. 42.7 TUE), se recurra unilateralmente a la fuerza, de forma individual o colectiva, en legítima defensa.

Debido al bloqueo del Consejo de Seguridad durante décadas, la legítima defensa tendió a convertirse más en principio que excepción, al no contestar el Consejo cualquier alegación de esa justificación y pretender algunos Estados mantener o recuperar algunas de sus tradicionales prerrogativas. No es necesario recordar el debate sobre la pretendida «muerte» del art. 2.4 de la Carta, de finales de la década de 1960 y principios de la de 1970<sup>258</sup>, a la que en absoluto fue ajena la pretensión de justificar el uso de la fuerza en nombre de la lucha contra el terrorismo internacional, en particular el bombardeo del aeropuerto de Beirut por las fuerzas del Estado de Israel en 1968. Antes del 11-S, la práctica internacional mostró abundantes otros ejemplos (bombardeos en Libia, Irak, Sudán, Afganistán,...). El momento álgido tal vez se alcanzó durante la administración Reagan, más concretamente con la adopción, tras la muerte de 241 marines en el aeropuerto internacional de Beirut, el 23 de octubre de 1983, de la *United State's National Security Decision Directive 138*, de 3 de abril de 1984, que aprobaba ataques armados preventivos y represalias armadas contra los terroristas. Esta «doctrina Reagan» desafiaba abiertamente la prohibición del recurso unilateral a la fuerza, salvo que encontrara justificación en la legítima defensa.

256. Sentencia de 27 de junio de 1986 en el asunto de las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (Nicaragua c. EEUU de América), *I.C.J. Reports 1986*, p. 14.

257. Por ejemplo, en los dictámenes de 8 de julio de 1996 sobre la *legalidad del uso o amenaza de las armas nucleares* (*I.C.J. Reports 1996*, p. 226), y de 9 de julio de 2004, sobre las *consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, (*C.I.J. Recueil 2004*, p. 136), o en la sentencia de 6 de noviembre de 2003 en el asunto de las *plataformas petrolíferas* (R. de Irán c. EEUU de América), *I.C.J. Reports 2003*, p. 161.

258. Las reflexiones de T.M. Franck y L. Henkin, en *AJIL*, 64 (1970), pp. 809-837, e *ibíd.*, 65 (1971), pp. 544-548.

Pero si la implicación de un Estado en actos y actividades terroristas puede resultar no solo en la violación del principio de no intervención, sino en una amenaza o en el uso de la fuerza prohibidas, ¿podría ser constitutivo de un «ataque armado» como presupuesto para la defensa legítima? Y, por otra parte, ¿podría afirmarse la existencia de un «ataque armado» no de un Estado, sino desde un Estado contra otro Estado? Con anterioridad al 11-S, una parte de la doctrina discutía que –contrariamente a lo afirmado por la CIJ en 1986– la referencia básica de la «necesidad» exigida por la «doctrina Webster» fuera la existencia de un ataque armado, o sostenía que la práctica posterior a la Carta mostró una tendencia a ampliar el presupuesto de la legítima defensa. Después del 11-S, en particular, esa doctrina considera que un ataque armado en curso como primer uso grave de la fuerza por un Estado contra otro Estado –en la definición de la agresión recogida en la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General y, después de la conferencia de Kampala, en el Estatuto de la CPI– no es exigible como tal en tanto que presupuesto de la legítima defensa. Más ante las amenazas del terrorismo y las armas de destrucción masiva.

Confluyendo definitivamente con el estado de necesidad, si no (tal vez con más «legitimidad», porque presupondría la violación de una obligación por parte del Estado contra el que se adoptan) con las contramedidas/ represalias armadas, podría recurrirse a la legítima defensa frente a actos y actividades terroristas llevados a cabo desde un Estado, es decir, sin que ese Estado tuviera una participación tan sustancial como para que se le atribuyeran esos actos y actividades terroristas en sí mismos, ni siquiera como «agresión indirecta». La gravedad podría estar presente en el acto terrorista en sí mismo o en la «acumulación de actos», lo que complica aún más el análisis de la inmediatez de la reacción armada como parte de la exigencia de su necesidad. Inmediatamente tras el 11-S, la administración norteamericana aludió al «ataque armado» y al «acto de guerra» y, aunque no invocó el art. 5 del Tratado del Atlántico Norte, obtuvo el «reconocimiento» por el Consejo de Seguridad del derecho a la legítima defensa<sup>259</sup>. La legítima defensa preventiva o «anticipatoria» acudiría en ayuda de aquellos que consideran el recurso a la fuerza como opción para la lucha contra el terrorismo al margen del Consejo de Seguridad ante amenazas «inminentes» e, incluso, como promovió la doctrina Bush de la «guerra preventiva», ante amenazas «latentes».

259. Preámbulo de las resoluciones 1368 y 1373.

Esta relativa confluencia de la legítima defensa y el estado de necesidad encontró acogida en el informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio<sup>260</sup> y en el subsiguiente Informe del Secretario General<sup>261</sup>, si bien en el Documento Final adoptado en la Cumbre mundial de 2005 los Estados reafirmaron «que las disposiciones pertinentes de la Carta son suficientes para hacer frente a toda la gama de amenazas a la paz y la seguridad internacionales»<sup>262</sup>. Y muchos autores habían contestado que la intervención en Afganistán, y en general el uso de la fuerza en la declarada «guerra contra el terrorismo», estuviera avalada por la necesidad y la proporcionalidad como presupuestos de la legítima defensa<sup>263</sup>. Por no aludir a la inversión temporal de la legítima defensa y el recurso institucional a la fuerza tal como se recogió en la lógica de la Carta en 1945, pues aquélla deja de ser provisional («hasta tanto...»), y sustituye a la reacción institucional, que implicaría que el recurso institucional a la fuerza se limitaría a avalar el recurso unilateral.

En la práctica se ha desandado buena parte del camino que llevó a la prohibición del recurso unilateral a la fuerza y a la transferencia al Consejo de Seguridad de la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (en particular, por la intervención en Kosovo y la R.F. de Yugoslavia en 1999 y, sobre todo, en Irak en 2003<sup>264</sup>), y se ha «abusado» de la autorización del Consejo de Seguridad (la contención de la intervención en Irak-Kuwait en 1991, contrasta con los objetivos realmente perseguidos con la intervención en Libia en 2011<sup>265</sup>). Y de tales polvos en Libia (intervención de Libia en 2011), y de otros en la misma Siria (anuncio de intervención unilateral de EEUU de América y del Reino Unido para

260. «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos» (A/59/565, 2 de diciembre de 2004, en particular paras. 183-209).

261. Que, no obstante, descarta el recurso unilateral a la fuerza en caso de «amenazas que no son inminentes sino latentes» (A/59/2005, paras. 122-126).

262. Resolución 60/1 de la Asamblea General, de 24 de octubre de 2005, paras. 5 y 77-80.

263. Por ejemplo, en la doctrina española, A.F. Fernández Tomás: «El recurso al artículo quinto del Tratado de Washington tras los acontecimientos del 11 de septiembre: mucho ruido y pocas nueces», *REDI*, 53 (2001), pp. 205-2001; J.A. González Vega: «Los atentados del 11 de septiembre, la operación “Libertad Duradera” y el derecho de legítima defensa», *ibíd.*, pp. 247-271; o L.I. Sánchez Rodríguez: «Una cara oscura del derecho internacional: Legítima defensa y terrorismo internacional», *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2002*, Universidad del País Vasco, pp. 217-266.

264. En este sentido, las conclusiones de la Comisión de investigación independiente creada por G. Brown en 2009 sobre la participación del Reino Unido en la guerra en Irak en 2003 contenidas en el «informe Chilcot» (*Report of the Iraq Inquiry*, publicado el 6 de julio de 2016, accesible en <http://www.iraqinquiry.org.uk/>).

265. Con base en la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad.

apoyar a los rebeldes que tratan de derrocar a Bashar al-Ásad, sólo abortada por la falta de autorización del Parlamento británico), vienen buena parte de estos lodos en Siria (la ausencia de consenso en el Consejo de Seguridad respecto de una acción institucional para proteger a la población civil y luchar genuinamente contra el EIIL).

La aparición del EIIL ha exacerbado también el recurso a la fuerza en nombre de la lucha contra el terrorismo internacional, particularmente en Siria e Irak<sup>266</sup>. El principal esfuerzo lo llevan a cabo EEUU de América, Reino Unido y otros (58) miembros de la coalición contra el EIIL («Resolución Inherente»); Rusia, que apoya abiertamente al gobierno de al-Ásad, se alineó contra el EIIL tras el derribo de una aeronave rusa en el Sinaí, si bien Rusia no sólo interviene contra el EIIL, sino que (sobre todo) bombardea posiciones de la «Coalición Nacional Siria», como Turquía, que sí participa en la coalición contra el EIIL, aprovecha la coyuntura para proseguir su lucha contra los kurdos; y, por su parte, Francia, que tenía una implicación menor que la de EEUU y el Reino Unido en la coalición contra el EIIL, después de los atentados del 13-N se declaró «en guerra» contra el EIIL, apeló al art. 42.7 TUE<sup>267</sup> (no a la «cláusula de solidaridad» del art. 222 TFUE), y, por tanto, se situó en la PESC/PCSD<sup>268</sup>.

¿Encuentra justificación la intervención militar de esos Estados en Irak y Siria? Irak estaría consintiendo la intervención militar en su territorio (al menos de los miembros de la coalición contra el EIIL), como se desprende de las cartas enviadas por su representante permanente el 25 de junio y el 20 de setiembre del 2014 al presidente del Consejo de Seguridad<sup>269</sup>. Por el contrario, Siria parece que realmente sólo estaría consintiendo la intervención de Rusia, y tan solo tolerando la de los otros Estados, siempre y cuando se dirija exclusivamente contra el EIIL. El consentimiento de los gobiernos reconocidos de los Estados territoriales sería válido aun cuando no controlen efectivamente el territorio, puesto que el EIIL es considerado una organización terrorista antes que un «Estado» o un «beligerante» en un conflicto armado.

266. E.C. Díaz Galán: «Bombardeos en Siria e Irak: la aparición de nuevos componentes normativos para la licitud o ilicitud del uso de la fuerza en el orden internacional», *REDI*, 68 (2016), pp. 231-235.

267. «Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el art. 51 de la CNU. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros».

268. N. Boeglin: «Francia en guerra: breves apuntes desde la perspectiva del DI», *Global Research*, November 24, 2015.

269. S/2014/440, de 24 de junio, y S/2014/691, de 20 de setiembre.

Pero, en cambio, las alegaciones de estar ejerciendo la legítima defensa en Siria contra el EIIL se enfrentan a las dificultades mencionadas, si bien relativizadas por el control efectivo de parte del territorio por el EIIL. De ahí que, incluso la doctrina crítica con el abuso del recurso a la fuerza pretendidamente en legítima defensa contra el terrorismo internacional, no se opondría «por principio» al uso de la fuerza contra el terrorismo, «particularmente en el actual contexto de la lucha contra Daesh»<sup>270</sup>.

Y, más allá del consentimiento y la legítima defensa como justificaciones para el recurso a la fuerza al margen de la autorización del Consejo de Seguridad, ¿podría considerarse que el Consejo de Seguridad ha autorizado el recurso a la fuerza en Siria e Irak para luchar contra el EIIL? Ésta puede ser la interpretación de la inclusión en la resolución 2249 (2015), de 20 de noviembre, del Consejo de Seguridad, adoptada por unanimidad, del exhorto a los Estados miembros que tengan capacidad para hacerlo a que:

«adopten todas las medidas necesarias, de conformidad con el derecho internacional, en particular la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario, sobre el territorio que se encuentra bajo el control del EIIL, también conocido como Daesh, en Siria y el Iraq, redoblen y coordinen sus esfuerzos para prevenir y reprimir los actos terroristas cometidos específicamente por el EIIL, también conocido como Daesh, así como el Frente Al-Nusra, y todas las demás personas, grupos, empresas y entidades asociados con Al-Qaida y otros grupos terroristas designados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y los que acuerde el Grupo Internacional de Apoyo a Siria y corrobore el Consejo de Seguridad, de conformidad con la declaración del Grupo Internacional de Apoyo a Siria de 14 de noviembre, y erradiquen el cobijo que han establecido en partes importantes del Iraq y Siria»<sup>271</sup>.

La alusión a la «capacidad», la circunscripción al «territorio sirio e iraquí que se encuentra bajo control del EIIL», el objetivo de «erradicar el cobijo [de

270. «Appel de juristes de droit international contre une invocation abusive de la légitime défense pour faire face au défi du terrorisme (en français, anglais, portugais et arabe)», *Revue belge de droit international*, 2016/1, pp. 7 y ss., y también la reflexión de O. Corten, uno de los firmantes y promotores del llamamiento, O. Corten: «L'argumentation des États européens pour justifier une intervention militaire contre l'État islamique" en Syrie: vers une reconfiguration de la notion de légitime défense?», *ibid.*, pp. 31-68.

271. Para. 5.



los terroristas]» y, sobre todo, la utilización de la expresión bien conocida desde la resolución 678 (1990) de «todas las medidas necesarias», parecerían abogar por una respuesta afirmativa. El hecho de que el Consejo no actúe con arreglo al capítulo VII de la Carta y que, a propuesta de Rusia..., exija que las medidas se adopten «de conformidad con el derecho internacional, en particular la Carta de las Naciones Unidas», no contradice necesariamente esa interpretación, en la que todos los miembros del Consejo (Francia, a la que se debe el proyecto de resolución; Rusia, que sólo votó a favor una vez enmendado el proyecto; EEUU de América y Reino Unido; etc.) ven reflejadas sus posiciones e intereses: esto es, EEUU de América, Reino Unido y, particularmente, Francia consideran que justificaría su intervención en Siria sin precisar el consentimiento del Estado territorial, y Rusia considera que la resolución hace que el consentimiento siga siendo imprescindible.

La principal incoherencia de la interpretación de esa resolución es que Francia, por ejemplo, considera que el Consejo de Seguridad no estaría autorizando una acción institucional, sino el recurso a la legítima defensa (individual, pues Francia consideraba que su intervención militar estaba antes de esa resolución justificada por la legítima defensa colectiva). Lo que haría más comprensible la afirmación de que la resolución 2249 no autoriza a bombardear Siria<sup>272</sup> y, desde luego, pondría de manifiesto que, efectivamente, la legítima defensa se estaría «desnaturalizando».

#### 3.4. EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DEL DIH EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO TRAS EL 11-S

La «guerra» contra el terrorismo declarada por la administración Bush tras el 11-S, con la cooperación o connivencia de sus aliados, sea lo que sea que quisiera significar, desató una «guerra sucia» que desequilibró la balanza de la lucha contra el terrorismo y el respeto a los derechos humanos y el DIH («combatientes ilegales»; detenidos de Guantánamo; prisioneros de Abu Grahīb<sup>273</sup>; torturas; detenciones secretas y traslado ilegal

272. Por ejemplo, N. Boeglin: «La Resolución 2249 no autoriza a bombardear Siria», *Voltairenet.org* (accesible en <http://www.voltairenet.org/article189509.html#nh6>). También, del mismo autor, «Argumentos basados en la Resolución 2249 del Consejo de Seguridad en el reciente informe del Primer Ministro británico sobre Siria: una necesaria clarificación», *Global Research*, December 8, 2015 (accesible en <http://www.globalresearch.ca/argumentos-basados-en-la-resolucion-2249-del-consejo-de-seguridad-en-el-reciente-informe-del-primer-ministro-britanico-sobre-siria-una-necesaria-clarificacion/5494498>).

273. M.E. López-Jacoiste Díaz: «Los prisioneros de Abu Ghraib y el Derecho internacional humanitario», *REDI*, 56 (2004), pp. 1028-1035.

de detenidos; extensión desproporcionada de la detención preventiva; «listas negras» rígidas; poco respeto al principio de legalidad; poderes de vigilancia; divulgación de información; tribunales o comisiones militares y especiales; modificación de garantías procesales ordinarias; abusos del asilo y del estatuto de refugiado; devoluciones y expulsiones sustitutivas de la extradición; racismo e intolerancia; etc., etc., etc.). Poco a poco, ese desequilibrio se ha ido relativizando, tratando de revertirse buena parte de las situaciones, hechos y prácticas que protagonizaron los EEUU de América, Reino Unido y otros aliados, y no aliados, e incluso el Consejo de Seguridad, pero ni siquiera la administración Obama ha podido deshacer todas las decisiones adoptadas por la administración Bush (Guantánamo sigue albergando a «terroristas»...) y, lo que es peor, las declaraciones de Donald Trump hacen temer el impulso de los EEUU de América a nuevos recortes a los derechos y libertades más básicos en nombre de la lucha contra el terrorismo internacional.

De ese desequilibrio pronto se hicieron eco la Asamblea General de las Naciones Unidas (que, como hemos visto, desde 2002 se ocupa de la «Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo», sobre la base de proyectos de resolución patrocinados, entre otros, por España<sup>274</sup>) y la Comisión<sup>275</sup>, luego el Consejo<sup>276</sup>, de Derechos Humanos. La Comisión nombró un experto independiente en 2004 (R.K. Goldman) y al año siguiente a un relator especial (M. Scheinin, al que ha sustituido B. Emmerson en 2011), que desde 2005 presenta informes anuales a la Comisión (después al Consejo), que son transmitidos por el Secretario General a la Asamblea General, incluidos informes de misiones a distintos países (por ejemplo, España<sup>277</sup>), una recopilación de buenas prácticas relacionadas con los marcos y las medidas de carácter jurídico e institucional que permitan garantizar el respeto de los derechos humanos por los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo<sup>278</sup>, y otros estudios relevantes, sólo o junto con otros expertos (por ejemplo, en relación

274. En este sentido las resoluciones adoptadas a partir de la 57/219, de 18 de diciembre de 2002.

275. Resoluciones 2002/35, 2003/68, 2004/87 y 2005/80.

276. A partir de la decisión 2/112, de 27 de noviembre de 2006, y sobre todo de la resolución 6/28, de 14 de diciembre de 2007: resoluciones 7/7, de 27 de marzo de 2008, 10/15, de 26 de marzo de 2009, 13/26, de 26 de marzo de 2010, 19/19, de 23 de marzo de 2012, 25/7, de 27 de marzo de 2014 o 29/9, de 22 de julio de 2015.

277. A/HRC/10/3/Add.2, de 16 de diciembre de 2008, aportación del Defensor del Pueblo español (A/HRC/10/NI72, de 13 de febrero), y respuesta y observaciones del gobierno español (A/HRC/10/G/2, de 18 de febrero de 2009).

278. Contenida en el informe de 2010 (A/HRC/14/4 y Add.1, y 16/51).

con la detención secreta<sup>279</sup> o las víctimas del terrorismo<sup>280</sup>). El Consejo de Derechos Humanos se ha preocupado también, más recientemente, por la utilización de aeronaves dirigidas por control remoto o drones armados en operaciones antiterroristas o militares de conformidad con el DI, incluidos el DIH y el DIDH<sup>281</sup>.

El Consejo de Seguridad venía reafirmando la necesidad de combatir el terrorismo por todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el DI, pero desde hace unos años añade la precisión de «incluidas las normas de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario aplicables»<sup>282</sup>. Unos años más tarde, el Consejo de Seguridad recalcaría que «las medidas eficaces contra el terrorismo y el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el estado de derecho se complementan y refuerzan mutuamente y son esenciales para el éxito de la lucha contra el terrorismo», señalando además «la importancia de respetar el estado de derecho a fin de prevenir y combatir eficazmente el terrorismo»<sup>283</sup>. Como hemos avanzado, el Consejo de Seguridad se ha hecho eco de las críticas (incluidas las contenidas en decisiones judiciales, que enseguida veremos) a la rigidez de las «Listas» de personas a las que se aplican sanciones, en particular por la opacidad y falta de garantías de su inclusión, y las dificultades para la exclusión. De ahí, por ejemplo, el Equipo de Vigilancia o el Ombudsman y su oficina, relativos a la «saga» de resoluciones que sigue a la 1267.

Entre la contribución de las organizaciones internacionales regionales a reestablecer o encontrar un mejor equilibrio entre la lucha contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos, en general, deben destacarse los esfuerzos del Consejo de Europa y la UE. En este sentido, por ejemplo: el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó unas «Directrices sobre derechos humanos y lucha contra el terrorismo» (11 de julio de 2002) y unas «Directrices sobre la protección de las víctimas de actos terroristas» (de 2 de marzo de 2005); y la Asamblea Parlamentaria ha adoptado algunas resoluciones y recomendaciones relevantes, como la

279. A/HRC/13/42, de 19 de febrero de 2010. El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria elaboró una lista de principios acerca de la privación de la libertad en el contexto de las medidas de lucha contra el terrorismo, en relación con los arts. 9 y 10 DUDH y los arts. 9 y 14 PIDCP (A/HRC/10/21).

280. «Principios marco para asegurar los derechos humanos de las víctimas del terrorismo» contenidos en el informe de 2012 (A/HRC/20/14).

281. Resoluciones 25/22, de 28 de marzo de 2014, o 28/3, de 8 de abril de 2015, adoptadas sin consenso (27-6-14 y 29-6-12, respectivamente).

282. Resolución 1822 (2008), preámbulo.

283. Resolución 2170 (2014), preámbulo.

resolución 1271 (2002) y la recomendación 1550 (2002), de 24 de enero<sup>284</sup>, o, más recientemente, la resolución 1840 (2011), de 6 de octubre<sup>285</sup>, o la resolución 2090 (2016), de 27 de enero<sup>286</sup>. Igualmente, en su 83.<sup>a</sup> sesión plenaria, de 4 de junio de 2010, la Comisión Europea por la Democracia a través del Derecho («Comisión de Venecia»), adoptó el informe 500/2008<sup>287</sup>. Más adelante nos referiremos, en particular, a la contribución del Comité de Derechos Humanos, del TEDH, y del Parlamento Europeo y el TJUE frente a situaciones, hechos o prácticas concretas.

Por su parte, desde una perspectiva estrictamente no gubernamental, muchas ONGs han aportado estudios, investigaciones, denuncias, información, etc. sobre la defensa de los derechos humanos y el DIH en la lucha contra el terrorismo (por ejemplo, INTERIGHTS<sup>288</sup>, Human Rights Watch o Amnesty International). Por su parte, la Comisión Internacional de Juristas (ICJ, por sus siglas en inglés) publica un boletín electrónico sobre contra-terrorismo y derechos humanos<sup>289</sup>; tomó la iniciativa de la adopción de un informe por un grupo de juristas eminentes, presidido por Mary Robinson, sobre terrorismo, contra terrorismo y derechos humanos<sup>290</sup>; y una asesora jurídica del ICJ, Róisín Pillay, fue autora del informe de evaluación de los progresos en las cuestiones clave y las recomendaciones de política exterior contenidas en la resolución adoptada por el Parlamento Europeo en 2007 sobre la alegada utilización de países europeos por la CIA para llevar a cabo detenciones ilegales y traslados de prisioneros<sup>291</sup>.

284. Adoptadas sobre la base del informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, siendo relator Hunault (doc. 9331).

285. 40-0-4. Basada en el informe del relator Lord Tomlinson (doc. 12712, de 16 de septiembre de 2011), solicitada por la moción firmada por Lord Tim Boswell y otros miembros de la Asamblea (Doc. 11973, de 30 de junio de 2009).

286. 100-11-5. Sobre la base del informe del Comité de Asuntos Políticos y Democracia (doc. 13958), siendo relatores Tiny Kox, Pierre-Yves Le Borgn y Gülsun Bilgehan, de la opinión del Comité de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, siendo relator Pierre-Yves Le Borgn' (doc. 13960); y la opinión del Comité de Igualdad y No Discriminación, actuando Gülsün Bilgehan como relator (doc.13966).

287. «Counter-Terrorism Measures and Human Rights» [Study No. 500/2008, CDL-AD(2010)022, 5 de julio de 2010], adoptado sobre la base de los comentarios de Iain Cameron, Pieter van Dijk, Kalliopi Koufa y Guido Neppi Modona.

288. H. Duffy: *The «War on Terror» and the Framework of International Law*, Cambridge University Press, 2005.

289. ICJ E-Bulletin on counter-terrorism and human rights (accessible en <https://www.icj.org/category/news/e-bulletin-on-counter-terrorism-human-rights/>).

290. «Assessing Damage, Urging Action», report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-Terrorism and Human Rights, Ginebra, 2009.

291. «Current challenges regarding respect of human rights in the fight against terrorism», European Parliament, April 2010 (accessible en <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>).

En relación con las respuestas a situaciones, hechos o prácticas concretas, pueden destacarse las siguientes. En primer lugar, sobre la legalidad de las detenciones por los EEUU de América en bahía de Guantánamo, las resoluciones 1340, de 26 de junio de 2003<sup>292</sup>, y 1433, de 26 de abril de 2005, y la recomendación 1699, de 26 de abril de 2005<sup>293</sup>, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, así como las resoluciones del Parlamento Europeo<sup>294</sup>. En segundo lugar, sobre las detenciones secretas y el traslado ilegal de detenidos, la opinión n.º 363/2005 de la Comisión de Venecia, adoptada en su 66.ª sesión plenaria, de 17 y 18 de marzo de 2006<sup>295</sup>, y la resolución 1507, de 27 de junio de 2006, y la recomendación 1754, de 27 de junio de 2006, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa<sup>296</sup>, y las resoluciones del Parlamento Europeo de 14 de febrero de 2007<sup>297</sup> y de 10 de octubre de 2013<sup>298</sup>, junto con el más reciente estudio de la Comisión Especial de Inteligencia del Senado de los EEUU (2012-2014)<sup>299</sup> y, de especial interés, las sentencias del TEDH en los casos *El-Masri c. la Antigua República Yugoslava de Macedonia*<sup>300</sup>, *al-Nashiri c. Polonia*<sup>301</sup>, *Husayn (Abu Zubaydah) c. Polonia*<sup>302</sup> o *Nasr y Ghali c. Italia*<sup>303</sup>. En tercer lugar, sobre el uso de la tortura por parte de la CIA, el mencionado informe del Senado de los EEUU de América y la resolución del Parlamento Europeo, de 11 de febrero de 2015, sobre dicho informe<sup>304</sup>. En cuarto lugar, sobre la propuesta de detención preventiva de 42 días en el Reino Unido, la resolución 1634, de 2 de octubre de 2008, de

- 
292. Sobre la base del informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, actuando de relator McNamara (doc. 9817).
293. Sobre la base del informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, actuando de relator McNamara (doc. 10497).
294. Por ejemplo, la resolución, de 23 de mayo de 2013, «Guantánamo: huelga de hambre de los reclusos» [P7\_TA(2013)0231].
295. «On the International Obligations of council of Europe Member States in Respect of Secret Detention Facilities and inter-State Transport of Prisoners» (opinion No. 363/2005).
296. Sobre la base del informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, siendo relator Dick Marty [doc. 10957 y memorándum explicativo de Marty, de 7 de junio de 2007 (AS/Jur (2007) 36] y de la opinión de la Comisión de Asuntos Políticos, siendo relator Schieder (doc. 10977)... segundo informe, de 7 de junio de 2007.
297. DO C 287 E de 29.11.2007.
298. DO C 353 E de 3.12.2013.
299. «The US Senate Report on CIA Detention Interrogation Program that details the use of torture during CIA detention and interrogation», 3 de diciembre de 2014 (accessible en <https://web.archive.org/web/20141209165504/http://www.intelligence.senate.gov/study2014/sscistudy1.pdf>).
300. Sentencia de 13 de diciembre de 2012 de la Gran Sala (demanda núm. 39630/09).
301. Sentencia de 24 de julio de 2014 (demanda núm. 28761/11).
302. Sentencia de 24 de julio de 2014 (demanda núm. 7511/13).
303. Sentencia de 23 de febrero de 2016 (demanda núm. 44883/09).
304. 2014/2997(RSP).

la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, que afirma su dudosa conformidad con los arts. 5 y 6 CEDH<sup>305</sup>. En quinto lugar, la lucha contra el extremismo es objeto de la resolución 1754 y recomendación 1933, de 5 de octubre de 2010, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa<sup>306</sup>.

En sexto lugar, como avanzamos anteriormente, la inclusión y supresión de nombres en las «listas negras» (del Consejo de Seguridad, de la UE... y listas nacionales) ha puesto en cuestión también el disfrute de derechos y libertades fundamentales. En efecto, la inclusión de una persona o entidad en una «lista negra» tiene unos efectos sobre el disfrute de derechos humanos y libertades fundamentales tal que, probablemente, ni los órganos (Comité 1267<sup>307</sup>, Consejo de la UE...) y Estados que mantienen las listas pudieron prever (por ejemplo, la confiscación de fondos o la restricción de movimientos puede conllevar, incluso, no poder comprar en supermercados, cobrar un sueldo o un alquiler o una prestación por desempleo u otros beneficios sociales, etc., y la inclusión en las listas es un estigma que no sólo daña la reputación, sino que se tiene en cuenta para solicitar una condena a pena de muerte, ordenar un ingreso en prisión preventiva, denegar una compensación por una detención ilegal, perder el estatuto de refugiado o denegar la nacionalidad). En este sentido, el TJUE dictaminó, por ejemplo, la validez de la prohibición del registro como propietario de un edificio de una persona incluida, después de la compraventa y el pago, en la lista, porque el acto jurídico de la UE no prevé la exención prevista por el Consejo de Seguridad<sup>308</sup>. Por eso ha sido tan relevante la pulcritud de los procedimientos de inclusión y exclusión en términos del respeto de los derechos de defensa (derecho a ser oído; derecho a una tutela judicial efectiva; pruebas, fundamento y motivación de la decisión,...).

El TJUE tuvo ante sí, desde el 17 y el 25 de noviembre de 2005, respectivamente, los asuntos Kadi<sup>309</sup>, de un lado, y, de otro, Yusuf y Al

305. Resolución basada en el informe del relator holandés Klaas de Vries (doc. 11725), de 30 de septiembre de 2008.

306. Basadas en los informes de los relatores Agramunt Font de Mora (coc. 12265) y Marcenaro (coc. 12337).

307. M.E. López-Jacoiste Díaz: «Derecho internacional y actores no estatales: repercusiones recíprocas. Algunas consideraciones a la luz de la práctica del Comité 1267 y sus efectos sobre los derechos de las personas registradas en la lista», en José Martín y Pérez de Nanclares (coord.): *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales* (XXIII Jornadas ordinarias de la AEPDIRI, La Rioja el 10, 11 y 12 de septiembre de 2009), pp. 559-572.

308. Sentencia de 11 de octubre de 2007 del TJ (Sala Segunda), C-117/06, Möllendorff.

309. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 21 de septiembre de 2005, Yassin Abdullah Kadi contra Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas, asunto T-315/01.



Barakaat International Foundation<sup>310</sup>, cuyas sentencias fueron recurridas en casación ante el Tribunal de Justicia<sup>311</sup> (y, después, otros muchos asuntos, como Faraj Hassan y Chafiq Ayadi<sup>312</sup>, Al-Aqsa<sup>313</sup> ... Kadi de nuevo<sup>314</sup> ... Hani El Sayyed Elsebai Yusef<sup>315</sup>, Samir Hassan<sup>316</sup>, etc., etc.). En estos asuntos se debatía si el Tribunal podía, y en qué medida, revisar actos jurídicos de las instituciones de la Unión de ejecución de las medidas impuestas a los Estados miembros de la Unión por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas –esto es, la inclusión de esas personas y entidades en la lista de la UE<sup>317</sup>–, particularmente desde la perspectiva del respeto a los derechos fundamentales.

- 
310. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 21 de septiembre de 2005, Ahmed Ali Yusuf y Al Barakaat International Foundation contra Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas, asunto T-306/01.
311. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 3 de septiembre de 2008, Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation contra Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas, asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P.
312. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) de 12 de julio de 2006, Faraj Hassan contra Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas, asunto T-49/04; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) de 12 de julio de 2006, Chafiq Ayadi contra Consejo de la Unión Europea, asunto T-253/02; y sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 3 de diciembre de 2009, Faraj Hassan contra Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea (C-399/06 P) y Chafiq Ayadi contra Consejo de la Unión Europea (C-403/06 P), asuntos acumulados C-399/06 P y C-403/06 P; sentencia del Tribunal General (Sala Tercera) de 14 de abril de 2015, Chafiq Ayadi contra Comisión Europea, asunto T-527/09 RENV.
313. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) de 11 de julio de 2007, Stichting Al-Aqsa contra Consejo de la Unión Europea, asunto T-327/03; sentencia del Tribunal General (Sala Séptima) de 9 de septiembre de 2010, Stichting Al-Aqsa contra Consejo de la Unión Europea, asunto T-348/07; y sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 15 de noviembre de 2012, Stichting Al-Aqsa contra Consejo de la Unión Europea y Reino de los Países Bajos contra Stichting Al-Aqsa, asuntos acumulados C-539/10 P y C-550/10 P.
314. Sentencia del Tribunal General (Sala Séptima) de 30 de septiembre de 2010, Yassin Abdullah Kadi contra Comisión Europea, asunto T-85/09, y en casación Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de julio de 2013, Comisión Europea y otros contra Yassin Abdullah Kadi, asuntos acumulados C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P.
315. Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda) de 21 de marzo de 2014, Hani El Sayyed Elsebai Yusef contra Comisión Europea, asunto T-306/10.
316. Auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 23 de abril de 2012, Samir Hassan contra Consejo de la Unión Europea, asunto T-572/11 RII; sentencia del Tribunal General (Sala Séptima) de 16 de julio de 2014, Samir Hassan contra Consejo de la Unión Europea, asunto T-572/11; y sentencia del Tribunal General (Sala Séptima) de 21 de julio de 2016, Samir Hassan contra Consejo de la Unión Europea, asunto T-790/14.
317. Reglamento (CE) n.º 881/2002 del Consejo, de 27 de mayo de 2002.

El TPI decidió que sólo podía examinar la compatibilidad del acto de la Unión con normas imperativas del DI<sup>318</sup>, pero la Gran Sala del Tribunal de Justicia casó las sentencias del TPI y, aunque decidió mantener sus efectos por tres meses, anuló el acto jurídico de la Unión por lo que respecta a Kadi y a Yusuf y Al Barakaat por violación de los derechos de defensa (en particular de su derecho a ser oídos) y por la restricción injustificada del derecho de propiedad<sup>319</sup>. El TPI anuló posteriormente por defectos procesales la inclusión en la Lista de la UE de «PMOI» u Organización de los Muyahidines del Pueblo de Irán<sup>320</sup>, cuya inclusión en la lista británica fue declarada ilegal por la «Comisión de Apelación sobre Organizaciones Prohibidas» en el Reino Unido y que había sido objeto de debate en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y que, no obstante, el Consejo había mantenido en la Lista de la UE.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos emitió un dictamen, de 22 de octubre de 2008, dentro de la comunicación núm. 1472/2006, a raíz de la demanda interpuesta por Nabil Sayadi y Patricia Vinck contra Bélgica, en el que también tuvo la ocasión de examinar la conformidad del comportamiento de un Estado en relación con el procedimiento de inclusión y exclusión de la Lista administrada por el Comité 1267 o la Lista de la UE, apreciando la violación de la libertad de circulación y del derecho al honor y la reputación (arts. 12 y 17 PIDCP).

Tras un aluvión de demandas ante el TEDH, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa nombró a un relator especial (el suizo Dick Marty), quien elaboró un informe publicado el 16 de noviembre de 2007<sup>321</sup> en el que se concluía que el procedimiento de inclusión en la lista conculcaba derechos y libertades fundamentales y que sirvió de base, junto con una adenda de 22 de enero de 2008 (relativa a, entre otros, los casos Nada y

318. Sentencia de 21 de septiembre de 2005, Kadi/Consejo y Comisión, T-315/01, y Yusuf y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, T-306/01.

319. Sentencia de 3 de septiembre de 2008 (asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P). Posteriormente, se dictaron la sentencia de 30 de septiembre de 2010 del TG (Sala Séptima), Yassin Abdullah Kadi c. Comisión Europea, T-85/09, y la sentencia de 18 de julio de 2013 del Tribunal de Justicia, Comisión y otros/Kadi, asuntos acumulados C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P.

320. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Séptima) de 23 de octubre de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran contra Consejo de la Unión Europea, asunto T-256/07; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Séptima) de 4 de diciembre de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran contra Consejo de la Unión Europea, asunto T-284/08; Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de diciembre de 2011, República Francesa contra People's Mojahedin Organization of Iran, asunto C-27/09 P.

321. Doc. 11454.

«PMOI»), para que la Asamblea Parlamentaria aprobara la resolución 1597 y la recomendación 1824, de 23 de enero de 2008.

Con el trasfondo del asunto *Bosphorus Airways*<sup>322</sup>, y los asuntos *Behrami y Behrami y Saramati*<sup>323</sup>, el TEDH tuvo ante sí, por ejemplo, el asunto *Nada c. Suiza*, en el que el Tribunal constató que la aplicación por Suiza de las resoluciones del Consejo de Seguridad trajo consigo una injerencia no justificada en el derecho al respeto de la vida privada y familiar y una violación del derecho a un recurso efectivo en relación con tal injerencia (arts. 8 y 13 CEDH), pero no considera que hubiera privación de libertad (art. 5.1 CEDH) ni otras violaciones alegadas del CEDH (arts. 3 y 9)<sup>324</sup>.

De igual modo, el procedimiento de inclusión y exclusión de las listas ha conducido también a tribunales nacionales a determinar la actuación contraria al Derecho interno de los gobiernos en aplicación de las resoluciones 1267 y 1373 del Consejo de Seguridad<sup>325</sup>.

322. Hasta la declaración de su competencia en la sentencia de la Gran Sala de 30 de junio de 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketti c. Irlanda* (demanda n.º 45036/98), el TEDH nunca había admitido, por diferentes motivos, las demandas en las que directa o indirectamente se ponía en tela de juicio actos jurídicos de la UE (antes CEE o CE), mediante el control de las medidas nacionales de ejecución, incluso cuando el Estado no tiene margen de apreciación e incluso su voto negativo en el Consejo no hubiera podido evitar el acto de la Unión. Un comentario a la sentencia *Bosphorus en Y. Cacho Sánchez*: «La aplicación de sanciones económicas a luz del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Comentario a la Sentencia del TEDH de 30 de junio de 2005, asunto *Bosphorus Airways c. Irlanda*», *RGDE*, n.º 8, octubre 2005.

323. Decisión de admisibilidad de la Gran Sala, de 31 de mayo de 2007, en los asuntos *Behrami y Behrami c. Francia* (demanda núm. 71412/01) y *Saramati c. Francia, Alemania y Noruega* (demanda núm. 78166/01).

324. Sentencia de la Gran Sala de 12 de septiembre de 2012, asunto *Youssef Moustafa Nada c. Suiza* (demanda núm. 10593/08),

325. Por ejemplo, sentencia del Tribunal Federal de Canadá, de 4 de junio de 2009, en el asunto *Abdelrazik c. Canadá* (ministro de Asuntos Exteriores); o sentencia del Tribunal Supremo del Reino Unido, de 27 de enero de 2010, en el asunto *Ahmed y otros contra el Ministerio de Hacienda*.