



**Centro de Estudios
del
Derecho Internacional Humanitario**

**TERRORISMO
Y
DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO
(DIH)**

**Dr. Miguel A. D'Estefano Pisani
Presidente de la Sociedad Cubana
de Derecho Internacional (UNJC)
Profesor Adscripto CEDIH**

**Ciudad de La Habana
Cuba
Enero del 2003**

TERRORISMO Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO (DIH)

I. Desde la década de 1970 la Asamblea General de las Naciones Unidas y el sistema de la Organización de las Naciones Unidas se ha ocupado del tema del **terrorismo**, pero muy particularmente desde los sucesos del 11 de septiembre del 2001 en que ha ganado mucha fuerza y se han multiplicado los esfuerzos y decisiones de los Estados de la Organización de las Naciones Unidas al respecto. Se trata de una cuestión en que el Derecho Internacional Humanitario se enfrenta a situaciones a las que se debe dar respuesta.

Sin embargo, debe recordarse que desde principios de 1959 comenzaron las actividades terroristas contra Cuba revolucionaria en forma de bombardeos, sabotajes y otras muchas acciones, tanto de terrorismo internacional como de terrorismo de Estado, desde Estados Unidos y desde otros países por decisión del vecino del Norte.

Durante décadas en las Naciones Unidas se ha reiterado que deben establecerse sanciones contra Estados que practican el terrorismo internacional así como que hay que sancionar a los Estados que ayuden al terrorismo.

La Asamblea General (AG) ha reiterado la condena como actos criminales e injustificables, de todos los métodos y prácticas de terrorismo que sean cometidos, incluyendo a los que perjudican las relaciones entre Estados y su seguridad.

Resoluciones, como la 37/179 de 17 de diciembre de 1982, condenan las ideologías y prácticas, particularmente el nazismo, el fascismo y el neofascismo, "basadas en la exclusividad o la tolerancia racial o étnica, el odio, el **terror** o la denegación sistemática de los derechos humanos".

Respecto al terrorismo internacional, la Resolución 46/51 de 9 de diciembre de 1991, expresa la preocupación por la persistencia internacional de actos de terrorismo internacional en todas sus formas, incluyendo esos en los cuales los Estados actúan directa o indirectamente envueltos, que ponen en peligro la vida de inocentes con un efecto deletéreo en las relaciones internacionales y ponen en peligro la integridad territorial y la seguridad de los Estados.

Muchas resoluciones se refieren a medidas para prevenir el terrorismo internacional "que pone en peligro vidas humanas inocentes o causan su pérdida y se comprometen las libertades fundamentales" y se refieren a las causas subyacentes de las formas de terrorismo y los actos de violencia que tienen su origen en las aflicciones, la frustración, los agravios y la desesperanza y que conducen a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluidas la propia, en un intento de lograr cambios radicales".

Reiteradas resoluciones de la AG hablan de tales "CAUSAS SUBYACENTES"; a partir del 11 de septiembre no se hace referencia a las "CAUSAS

SUBYACENTES" por la mayoría de los miembros de la llamada "coalición antiterrorista".

En la década de 1980 se presentó a la AG el tema del terrorismo de Estado y se han reiterado resoluciones que revelan la naturaleza del terrorismo de Estado pero que aparecen como de terrorismo internacional.

Así la Resolución 38/130 del 19 de diciembre de 1983 que "exhorta a todos los Estados a que cumplan con todas las obligaciones que les impone el Derecho Internacional de abstenerse de organizar e instigar actos de guerra civil y actos de terrorismo en otro Estado o de ayudar a cometerlos o participar en ellos o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos", además, "se insta a dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que hayan asumido y evitar la preparación y organización en su territorio de actos dirigidos contra otros Estados".

La Res. 40/61 de 9 de diciembre de 1985 llama a todos los Estados a cumplir las obligaciones bajo el Derecho Internacional y abstenerse de apoyar, instigar, asistir o participar en actos de terrorismo en otros Estados.

La Res. 48/122 de 20 de diciembre de 1993, expresa la preocupación por la violación de los Derechos Humanos perpetrados por grupos terroristas y el creciente número de personas inocentes asesinadas, masacradas por estos. Asimismo, las Res. 32/147 de 16 de diciembre de 1972; Resolución 36/109 de 16 de diciembre, 1980; Resolución 40/51 de 9 de diciembre de 1985 y Resolución 46/51 de 9 de diciembre de 1991.

II. La Organización de las Naciones Unidas encomendó a un Comité Especial la elaboración de medidas de lucha contra el terrorismo. Resultado del diferente enfoque sobre el terrorismo no se ha llegado a una solución aceptable para todos.

Por Resolución 1373 del año 2001, adoptada por el Consejo de Seguridad se creó el Comité Antiterrorista, para adoptar decisiones por consenso, promover monitoreos y asistir a los Estados Miembros en la aplicación de la resolución; la resolución está redactada en base a las doce Convenios y Protocolos sobre terrorismo.

III. Siempre es posible esclarecer y desarrollar el marco jurídico del DIH con miras a adaptarlo a la realidad; el DIH, además, tiene como meta aliviar los sufrimientos de los afectados por un conflicto armado, independientemente de las causas subyacentes; se tiene el derecho a su protección siempre; no se trata de la voluntad política de aplicarle sino de los propósitos que el DIH tiene.

Por otra parte, los Convenios de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977, es poco lo que norman respecto al terrorismo.

En el IV Convenio (población civil) y en la sección I (Disposiciones comunes a los territorios de las partes en conflictos y en los territorios ocupados), título II (Estatuto y trato de las personas protegidas), se establece, en el artículo 33 "No se castigará a ninguna persona protegida por infracciones que no haya cometido. Están prohibidos los castigos colectivos así como toda medida de intimidación o de **terrorismo**".

Los Protocolos Adicionales refrendan el principio de Humanidad que sustenta el DIH.

El artículo 51.2 del Protocolo Adicional I (capítulo II: Personas civiles y población civil, título IV: Población civil) dispone "No serán objeto de ataque la población civil como tal ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos de amenazas de violencia cuya finalidad principal sea **aterrorizar** a la población civil".

El comentario del CICR a los Protocolos Adicionales dice lo siguiente "La primera frase del párrafo 2 concreta el principio de la inmunidad general al prohibir explícitamente los ataques dirigidos contra la población civil como tal y contra los civiles individuales.

"La prohibición (en la segunda frase) puede poner de relieve que se refiere a los actos que siembran intencionalmente el **terror**; es cierto que los actos de violencia relacionados en el estado de guerra causan casi siempre cierto **terror** entre la población y, a veces, también entre las fuerzas armadas. Sigue asimismo que los ataques contra las fuerzas armadas se llevan a cabo con una brutalidad intencionada, a fin de intimidar a los soldados enemigos y hacer que se rindan. Este no es el tipo de terror a que se hace referencia. Lo que se ha querido prohibir son los actos de violencia que, sin ofrecer una ventaja militar importante, tienen como principal finalidad **aterrorizar** a la población civil. Es interesante señalar que la amenaza de cometer tales actos está igualmente prohibida. Recuérdese ciertos problemas amenazaron, no hace mucho tiempo, con aniquilar la población civil".

El Protocolo Adicional II establece en el artículo 4.2 "Sin perjuicio del carácter general de las disposiciones que preceden están y quedarán prohibidas en todo tiempo y lugar, con respecto a las personas a que se refiere el párrafo I:d) los actos de **terrorismo**".

El Comentario del CICR al artículo 4.2 es el siguiente: "La prohibición de los actos de terrorismo se inspira en el artículo 33 del Convenio. El proyecto del CICR preveía la prohibición "de actos de **terrorismo** en la forma de actos de violencia dirigidos contra *ellas*" (a saber, las personas protegidas). La fórmula aprobada finalmente, más simple y más general, amplía el alcance de la prohibición. En efecto, la prohibición de los actos de terrorismo, sin otra mención, cubre no sólo los actos dirigidos contra personas, sino también los actos contra instituciones (aéreas, por ejemplo) que pueden provocar incidentalmente víctimas".

Cabe destacar que los actos o las amenazas de violencia cuya finalidad sea aterrorizar a la población civil constituyan una forma particular de **terrorismo** y son objeto de una prohibición específica en el artículo 13 (protección de la población civil), párrafo 2”.

IV. La lucha contra el desvío de aviones llevó a que en diciembre de 1970, en la Conferencia de Derecho Aéreo en La Haya se aprobara una Convención para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves.

Las Reglas de la guerra aérea redactadas por la Comisión de Juristas encargada de estudiar y de presentar el correspondiente informe sobre la revisión de las leyes de la guerra (La Haya diciembre 1922 – febrero 1923), cuyo artículo 22 establece “Esta prohibido el bombardeo aéreo para **aterrorizar** a la población civil o para destruir o dañar la propiedad privada de índole no militar o para herir a los no combatientes”.

V. Traemos algunas consideraciones sobre el tema referido a Estados Unidos, país donde tuvieron lugar los sucesos del 11 de septiembre del 2001.

La Ley de Seguridad Mutua de 1951 asigna fondos para financiar a cualquier “persona seleccionada” que viva en los países socialistas europeos para unificarlos en destacamentos militares que apoyen la OTAN “o para cualquier otro objetivo”; el 26 de enero de 1981 declara Alexander Haig, Secretario de Estado del Gobierno de Reagan que, a partir de esa fecha el terrorismo internacional vendría a ocupar en la política de su país el lugar del problema de los derechos humanos y estableció la condición igual que tenían el terrorismo internacional y los movimientos de liberación nacional; se da luz verde a la injerencia en otros países.

En tanto, el terrorismo se constituye, para la CIA en medio habitual para alcanzar objetivos políticos (muerte de Lumumba, Allende, etc.); se crea un terrorismo de derecha y uno de izquierda al amparo de la CIA. En 1967 y en la Asamblea General de las Naciones Unidas se intentó confundir al Movimiento de Liberación Nacional con el terrorismo, pero se fracasó. Los sucesos del 11 de septiembre conducen a identificar movimientos de liberación nacional y terrorismo internacional.

VI. Se impone reflexionar sobre la **relación terrorismo – DIH**. En lo que se califica actualmente de lucha contra el terrorismo son de citarse diferentes ramas del Derecho, tanto del derecho Internacional, del cual forma parte y en el caso de conflictos armados la aplicación del DIH. En todo conflicto armado, cualquiera que sean las causas, la calificación se regula por el DIH.

Los Convenios sobre DIH de 1949 señalan disposiciones específicas de lo que se hace en relación a los actos considerados como graves infracciones de sus normas.

La protección otorgada por el DIH a los individuos no es óbice para la aplicación de la justicia; la protección del DIH no se equipara a la impunidad con respecto a los crímenes cometidos; así también, las infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949. Las normas del DIH refrendan obligaciones para con la comunidad internacional en su conjunto, con la consecuencia de que cada miembro de la comunidad internacional tiene un interés jurídico y, por lo tanto, tiene un derecho jurídico a exigirse al respecto de tales obligaciones, según lo ha sostenido la Corte Penal Internacional para la ex-Yugoslavia.

Las normas de la Carta de las Naciones Unidas y no del DIH regulan el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. El CICR efectúa un estudio para determinar cuales son hoy las normas consuetudinarias del DIH; el DIH afronta adecuadamente los retos planteados por los conflictos modernos, en tanto señala el CICR que la finalidad del DIH es prevenir situaciones que acentúan la vulnerabilidad. Sostiene que el Derecho Internacional y el DIH son herramientas adecuadas para afrontar la realidad posterior al 11 de septiembre y que si el DIH se aplica correctamente es una herramienta en el esfuerzo de restablecer el orden y la estabilidad internacional.

A la interrogante de si el DIH es aplicable a los retos que entraña el terrorismo y de si el DIH proporciona o no las herramientas adecuadas para enfrentar la realidad del terrorismo cabe responder que se requiere demostrar “rigor y honradez intelectual” cuando se trata esta cuestión, según sostiene el CICR. El CICR sostiene que no cabe duda de la pertenencia del DIH para afrontar los riesgos de seguridad en la guerra dado que sus disposiciones se diseñaron para la situación del conflicto armado.

Los sucesos del 11 de septiembre llevaron a lo sostenido por el Presidente Bush en su discurso ante el Congreso de la Unión el día 20 de septiembre, en el sentido de hacer la guerra por todos los medios y con todos los medios y sin aceptar la neutralidad “Ni Dios es neutral” dijo. Pero utilizar “cualquier medio” viola el principio del DIH de prohibirse el uso de ciertas armas y las regulaciones de los medios de llevar adelante un conflicto armado. En tanto y en lo adelante, el señor Bush ha pasado por alto en la batalla contra el terrorismo las causas que se han establecido puedan llevar el mismo.

Sostener que no puede haber neutrales es, a más de una flagrante violación del Derecho Internacional, que establece y regula la neutralidad, una violación, también flagrante del DIH, para el cual existen:

1. Regulaciones de la neutralidad en la guerra terrestre y marítima, recogidas en los Convenios de 1949 y en los de La Haya de 1899-1907;
2. Derechos y deberes de neutrales y neutralidad, establecidos;
3. Potencias neutrales;
4. Potencias

Protectoras (neutrales); 5. La neutralidad como Principio Fundamental, para el CICR.

Precisa recordar los siguientes artículos comunes a los Cuatro Convenios de 1949:

Art. 1. Respetar y hacer respetar el DIH.

Art. 2. Se aplica el DIH en caso de guerra.

Art. 3. Minitratado de protección mínima en todo conflicto armado.

Si no hay protección, ni protegidos, no se aplica, se viola el DIH.

VII. El Presidente del CICR Jacob Kellenberger en su Conferencia pronunciada en San Remo, Italia, en noviembre del 2002 formuló las siguientes preguntas de suma importancia en nuestros días:

¿Qué normas tenemos para una situación que efectivamente parece nueva: el conflicto de una coalición de Estados con una entidad no estatal que obra en un ámbito transnacional, y que emplea métodos de terrorismo? ¿Habrá que ampliar el ámbito de aplicación del DIH a este tipo de conflicto o a los conflictos situados en la zona gris entre los conflictos armados internos (que adquieran o no carácter internacional) y las acciones de policía?.

Me explico. Si se extiende el ámbito de aplicación del DIH para cubrir nuevas situaciones, se permitirá perseguir a las personas que han violado el derecho, pero también se requerirá que se le otorguen cabalmente los derechos y la protección que dispone esta rama del Derecho.

¿Qué consideran realmente nuevo quienes proponen cambios? Y si la situación es realmente nueva porqué no se consideran adecuadas las normas vigentes del DIH para afrontar la nueva situación?.

¿Qué objetivos persiguen quienes piden el desarrollo del derecho? ¿desean mejorar la protección que proporcionan las normas ya existentes?.

¿Desean extender el ámbito de aplicación del DIH a las nuevas situaciones?. Desean disminuir las normas de protección existentes?. El CICR nunca se adherirá con iniciativas cuya finalidad sea debilitar las normas de protección existentes.

¿Hasta qué punto es aun pertinente la distensión entre los conflictos armados internacionales y los no internacionales habida cuenta de la complejidad de algunos conflictos de hoy? ¿Es necesaria y oportuna la extensión del ámbito de aplicación del DIH a las nuevas situaciones?. Disponemos de normas para los conflictos armados entre Estados e internos, pero ¿qué normas tenemos para una

situación nueva, o sea, el conflicto de Estados con una entidad no estatal que obra en un ámbito internacional y que emplea métodos de terrorismo?

¿Habrá que ampliar el ámbito de aplicación del DIH a este tipo de conflicto o a los conflictos situados en la zona gris entre los conflictos armados internos (que adquieran carácter internacional) y las acciones de policía?

¿Se extiende el ámbito de aplicación del DIH para cubrir nuevas situaciones, se permitirá perseguir a las personas que han violado el derecho, pero también se requerirá que se le otorguen los derechos y la protección que dispone el DIH?

El gran reto del CICR y la comunidad internacional es que se debe emplear sus energías para garantizar un mayor respeto de las normas vigentes. Si no se respetan sería muy limitado la credibilidad y el valor protector de las nuevas normas.

¿Cómo se puede mejorar el respeto del DIH? 1. Es esencial un nuevo impulso a la formación y difusión para que se cumpla mejor el DIH; 2. durante los conflictos el respeto puede mejorarse mediante la aprobación de medidas preliminares por las autoridades en tiempo de paz; 3. La movilización de cuantos, pueden contribuir a un mejor respeto del DIH.

Siempre que la lucha contra el terrorismo se haga en forma de conflicto armado es aplicable el DIH, cualquiera que sean las causas, cualquiera que sean los motivos del conflicto.

VIII. Cuba: Ley contra el terrorismo (aprobada por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 20 de diciembre del 2001)

Esta Ley “se fundamenta en profundas convicciones éticas y políticas que han inspirado siempre a la Revolución cubana y constituye una manifestación expresa de nuestra determinación de rechazar y condenar, con medidas legales concretas, los métodos y prácticas terroristas”.

“El texto no define de modo absoluto el terrorismo pero si expresa sus características generales y, muy en particular, diferentes actos que tipifican esta actividad criminal”.

Se da especial atención a las distintas formas de realización de esta actividad.

Se da carácter complementario de esta Ley a la Parte General del Código Penal y de la Ley de Delitos Militares.

Algunos por quanto:

POR CUANTO: El pueblo cubano ha sido víctima de numerosos actos de terrorismo que han ocasionado graves perjuicios humanos y daños morales y materiales durante más de cuarenta años.

POR CUANTO: Cuba fundamenta su protección contra las acciones terroristas en un sistema de defensa que se sustenta en la inestimable participación y apoyo de todo el pueblo y tiene como premisa esencial la prevención de tales actos, a fin de impedir sus nocivas consecuencias, tanto en nuestro territorio como en cualquier parte del mundo.

La presente Ley “tiene como objeto prever y sancionar los actos descritos en su articulado que, por la forma de ejecución, medios y métodos empleados, evidencian el propósito específico de evitar estados de alarma, temor o **terror** en la población, por poner en peligro inminente o afectar la vida o la integridad física o mental de las personas, bienes materiales de significativa consideración o importancia, la paz internacional o la seguridad del Estado cubano”.

“Los hechos a que se refiere el apartado anterior, los fines de su posición, se consideran cometidos en territorio cubano, tanto si el culpable realiza en él actos preparatorios o de ejecución, aunque sus efectos se hayan producido en el extranjero, como si esos actos se realizan en territorio extranjero y sus efectos se producen en Cuba”.

En los delitos previstos en la Ley “se sancionan tanto los actos preparatorios, como la tentativa y los actos consumados. Asimismo se sancionan, conforme a las reglas establecidas en el Código Penal para los actos preparatorios (de las situaciones que se relacionan en la Ley).

El título II de la Ley (de los actos de terrorismo) establece diez capítulos, referidos a: Actos cometidos con artefacto explosivo o mortíferos, agentes químicos o biológicos u otros medios o sustancias; tomas de rehenes; actos contra la seguridad de la navegación marítima; actos contra la seguridad de la aviación civil y los aeropuertos; otros actos que atentan contra la seguridad aérea y marítima; actos contra la seguridad de las plataformas fijas desplazadas en la plataforma continental o insular; actos en ocasión del uso de los medios técnicos informáticos; financiación del terrorismo y otros actos de terrorismo.

La Disposición Especial única establece: “Encargar al Gobierno de la República; suscribir Acuerdos y Convenios con los Estados dispuestos a promover la cooperación internacional en lo que se refiere al intercambio de información; asistencia judicial y policial las investigaciones, la obtención de pruebas y en lo referente a la posible extradición de presuntos culpables, a los efectos de prevenir, reprimir y erradicar el terrorismo”.

Cuba ha ratificado los doce instrumentos jurídicos internacionales sobre terrorismo adoptados por la ONU, que son los siguiente:

1. Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidas a bordo de las aeronaves (Tokio, 14 de septiembre de 1963).
2. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (La Haya, 16 de diciembre de 1970).
3. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Montreal, 24 de septiembre de 1971).
4. Convenio sobre la represión y el castigo de los delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (Asamblea General, 14 de diciembre de 1973).
5. Convenio Internacional contra la toma de rehenes (Asamblea General, 17 de diciembre, 1979).
6. Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (Viena, 3 de marzo, 1980).
7. Protocolo para la represión de los actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional, (Montreal, 24 de febrero, 1988).
8. Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (Roma, 10 de marzo, 1988).
9. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (Roma, 10 de marzo, 1988).
10. Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (Montreal, 1ro. De marzo, 1991).
11. Convenio Internacional para la represión de los atentados terrestres cometidos con bombas (Asamblea General, 15 de diciembre, 1997).
12. Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (Asamblea General, 9 de diciembre, 1999).

En conclusión, el terrorismo ha sido objeto de consideración y condena por la Comunidad Internacional en las últimas tres décadas, de ese crimen ha sido víctima Cuba revolucionaria desde 1959, por parte de Estados Unidos, país que, a

partir de los abominables sucesos del 11 de septiembre del 2001 ha venido actuando en nombre del combate contra el terrorismo.

La **relación DIH – terrorismo** es necesario seguirla, en virtud de que se ha constituido en un reto internacional asegurar que el DIH sea respetado como tal.

Cuba revolucionaria ha dado todos los pasos necesarios para mantener su irreprochable proceder histórico de combatir el terrorismo y respetar el DIH.