

TERRORISMO Y DERECHO INTERNACIONAL

Edmundo VARGAS CARREÑO*

El tema que expondré —terrorismo y derecho internacional— no es fácil. Se trata de una materia controvertida, que muchas veces ha estado influenciada por consideraciones políticas e incluso emocionales. A esa complejidad intrínseca del tema, a los efectos de esta exposición, debo añadir algunas consideraciones personales. En la actualidad estoy alejado de la Universidad y de un Ministerio de Relaciones Exteriores, que para temas internacionales han sido invariablemente las fuentes principales de donde he procurado bibliografía y documentación. Para esta presentación he debido recurrir, por lo tanto, a ese prodigioso invento de la globalización que es el *internet* para obtener los documentos adecuados, así como a mi memoria respecto a situaciones relativas al terrorismo, en las que me correspondió, bajo diferentes responsabilidades, tener una participación, ya sea como funcionario internacional o diplomático chileno. Anticipadamente les pido excusas por esas referencias que haré, las que no están motivadas en una falta de modestia, si no en transmitir esas experiencias personales como una forma de facilitar la comprensión del fenómeno del terrorismo y el marco histórico en que éste a veces se ha dado.

A todo ello es necesario agregar la dificultad que importa analizar hoy día el terrorismo y el derecho internacional en el contexto de estas jornadas, es decir, de la globalización. Si esta exposición hubiese sido hecha —digamos el 10 de octubre de 2001— o sea un mes después de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre en Nueva York y en Washington, en los que se cometieron posiblemente los mayores actos de terrorismo en la historia de la humanidad, la vinculación del tema de esta conferencia con la globalización hubiese sido más evidente.

Pocas veces el sentimiento de pertenecer a un mundo globalizado se dio con mayor claridad ese día y los días inmediatamente siguientes al 11

* Secretario general de la Organización para la Poscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL).

de septiembre de 2001. Desde luego, fuimos miles de millones en todo el mundo los que vimos en la televisión cómo se acercaban los aviones a las dos torres gemelas en Manhattan y luego las derribaban. Todos nos sentimos afectados y conmovidos por ese horror, y todos queríamos que se castigara a los responsables. Como lo dijo al día siguiente, el 12 de septiembre, en primera página el diario *Le Monde* de París, un periódico que nadie puede catalogar de ser pro-americano: “*toutes sommes américaines*”. Entiendo que todos los gobiernos del mundo, sin excepción, incluyendo adversarios de los Estados Unidos, se apresuraron a expresarles sus condolencias al gobierno de Washington y a condenar esos hechos.

En Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, sin demora, aprobó una resolución relativa a esos hechos en la que enérgicamente se condenó el terrorismo, y la asamblea general por consenso adoptó también una importante resolución. El Secretario General, Kofi Annan, nombró una comisión de notables para que le formularan recomendaciones de cómo encarar eficazmente el terrorismo, y la Asamblea General nuevamente comenzó a trabajar en una Convención contra el Terrorismo, en la que con anterioridad se había avanzado muy poco.

Asimismo, la OTAN se reunió de emergencia y consideró que el ataque a los Estados Unidos debía entenderse como un ataque a todos los que conforman esa organización. Algo similar sucedió en nuestro sistema interamericano, donde a instancias de Argentina y Brasil se desenterró el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el Pacto de Río de Janeiro, no obstante la percepción de algunos Estados, de que ese tratado era un instrumento obsoleto. En la OEA el Consejo Permanente se apresuró a condenar esos hechos y se celebró una reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores, la que, entre otras medidas, solicitó al Consejo Permanente que apresurase la elaboración de una Convención contra el Terrorismo.

Nadie, al menos inicialmente, cuestionó la intervención de Estados Unidos y otros Estados en Afganistán. Pero ¿qué pasa hoy día?, ¿cuál es la situación en la actualidad, un año más tarde?, ¿existe ese mismo sentimiento de globalización?

No podemos dejar de expresar que lo que está sucediendo ahora nos preocupa. La decisión que en estos días se adopte sobre Irak, ya sea unilateralmente o por el órgano legítimo de la comunidad internacional para adoptar decisiones cuando se amenaza la paz, tendrá consecuencias muy relevantes en lo que concierne al derecho internacional. No hay duda que

la comunidad internacional, a través del Consejo de Seguridad, si llega a tener pruebas convincentes de la existencia de armas de destrucción masiva en Irak, puede determinar que ello constituye una amenaza a la paz, y tomar las acciones que corresponda de conformidad con la Carta de Naciones Unidas. En cambio, no existe en el derecho internacional ninguna disposición que autorice a un Estado o unos pocos, por poderosos que sean, para utilizar unilateralmente la fuerza al margen del Consejo de Seguridad. Nos parece asimismo preocupante que en este caso incluso se esté considerando la posibilidad de llevar a cabo ataques preventivos. Esa posición no tiene sustento alguno ni en la Carta de las Naciones Unidas ni en el derecho internacional contemporáneo. La legítima defensa que prevé la Carta de las Naciones Unidas autoriza a un Estado al uso de la fuerza sólo ante hechos de violencia consumados. En ello hay unanimidad entre todos los autores y comentaristas de la Carta de las Naciones Unidas, como es el caso de Kelsen, Hambro, Jiménez de Aréchaga y Pellet, posiblemente los comentaristas más notables de la Carta de Naciones Unidas.

Aunque la posesión de armas biológicas, químicas y nucleares que se imputan a Saddam Hussein puede llegar a constituir una amenaza a la paz y un acto de terrorismo potencial —y en mi opinión personal sí pueden serlo— y la comunidad internacional, a través del Consejo de Seguridad, tiene el perfecto derecho a impedirlo, la utilización de medidas y actos que no se encuentran contemplados por el derecho internacional, como el uso unilateral de la fuerza o los ataques preventivos, puede llegar a sentar precedentes gravísimos para la vigencia de ese ordenamiento.

Eso es lo que está en juego hoy día. Yo confío en que esos actos potenciales de terrorismo y de amenaza a la paz se podrán combatir dentro de un estricto apego al derecho internacional. Si éste se transgrede, su único efecto será añadir intensidad a la espiral de violencia que ha generado el terrorismo.

El terrorismo, por su irracionalidad y crueldad, siempre ha provocado un sentimiento generalizado de rechazo y condenación. Y, en algunos casos, precisamente por ese sentimiento, en su combate se han empleado medios reñidos con el Estado de derecho o el derecho internacional, lo que ha podido significar sustituir un terrorismo por otro.

La historia está llena de ejemplos de cómo la reacción ante un acto de terrorismo, si no ha sido la adecuada, ha provocado un daño mucho mayor al causado por el acto de terrorismo. Pensemos, por ejemplo, en que fue un acto de terrorismo como el cometido en Sarajevo en 1914 con el

asesinato de Francisco Fernando, heredero al trono de Austria-Hungría, el que provocó la Primera Guerra Mundial con su secuela de cientos de miles de muertos, la destrucción de buena parte de Europa y posteriormente el establecimiento de regímenes totalitarios en Alemania, Italia y la Unión Soviética.

Podrían señalarse varios ejemplos más; pero pensemos en nuestra propia América Latina, donde situaciones de violencia provocadas por el terrorismo, cuando se encararon con prescindencia de las normas éticas y jurídicas relativas a los más elementales derechos de la persona humana, provocaron un daño muchísimo más grande que el causado por el terrorismo.

Me voy a permitir poner el ejemplo de Argentina, porque fue en ese país donde la explicación por parte de las autoridades de que las acciones represivas del gobierno que importaban gravísimas violaciones a los derechos humanos se debían a la existencia del terrorismo.

En aquel entonces yo me desempeñaba como secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y me tocó seguir de cerca ese proceso. Tanto a la Comisión como a mí, que visitamos Argentina, nos tocó entrevistarnos con las más altas autoridades argentinas, comenzando con el presidente de facto, general Videla y los miembros de la Junta de Gobierno. Cuando les hicimos presente las graves denuncias recibidas, especialmente respecto de los miles de desaparecidos, invariablemente la respuesta fue la misma: había que entender la lucha que el gobierno estaba dando contra el terrorismo, el cual, aducían, era la causa de todos los problemas que afectaban a Argentina.

No hay duda que en la Argentina de la década de los años setenta e incluso varios años antes del golpe de Estado de 1976, se dieron abundantes casos de terrorismo, tanto por acciones de grupos de izquierda, como los “montoneros” o el Ejército Revolucionario del Pueblo, ERP, como de extrema derecha, como fueron los crímenes cometidos por la Triple A. En esos años fueron centenares de argentinos, dirigentes políticos y sindicales, militares, sacerdotes, empresarios que murieron por acciones terroristas de una u otra facción. Incluso se llegó al extremo de que el asesinato del jefe de la Policía Federal Argentina, general Cardozo, fue cometido en su propio domicilio mediante la colocación de una bomba escondida debajo de su cama por una amiga y condiscípula de su hija.

Ante esa situación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Ar-

gentina, pretendió establecer los criterios jurídicos y éticos que deban guiar la acción de los gobiernos que enfrentan el terrorismo. Dijo la Comisión en 1980 en ese Informe:

La Comisión reiteradamente ha subrayado la obligación que tienen los gobiernos de mantener el orden público y la seguridad personal de los habitantes del país. Con tal objeto, los gobiernos deben prevenir y reprimir, aun enérgicamente, los actos de violencia, ya sea que quienes los cometan sean funcionarios públicos o personas privadas, ya sea que sus motivaciones sean de orden político o no.

En la vida de cualquier nación, las amenazas al orden público o a la seguridad personal de sus habitantes que emanan de personas o grupos que utilizan la violencia pueden llegar a alcanzar tales proporciones que exijan suspender temporalmente el ejercicio de ciertos derechos humanos.

La mayoría de las Constituciones de los países americanos aceptan tales limitaciones e incluso prevén algunas instituciones, como el estado de emergencia o el estado de sitio, para tales circunstancias. Por supuesto, que para que puedan adoptarse tales medidas deben mediar consideraciones de extrema gravedad, ya que su implantación debe obedecer precisamente a la necesidad de preservar aquellos derechos y libertades que han sido amenazados con la alteración del orden público y la seguridad personal.

Sin embargo, es igualmente claro que ciertos derechos fundamentales jamás pueden suspenderse, como es el caso, entre otros, del derecho a la vida, del derecho a la integridad personal, o del derecho a un debido proceso. En otros términos, los gobiernos no pueden emplear, bajo ningún tipo de circunstancias, la ejecución sumaria, la tortura, las condiciones inhumanas de detención, la negación de ciertas condiciones mínimas de justicia como medios para restaurar el orden público. Estos medios están proscritos en las Constituciones y en los instrumentos internacionales, tanto regionales como universales.

Cada gobierno que enfrenta una amenaza subversiva debe, pues, escoger entre, por una parte, el camino del respeto al imperio del derecho, o por otra parte, caer en el terrorismo estatal. Cuando un gobierno goza de un amplio apoyo popular, la escogencia del primer método será siempre exitosa, como lo han demostrado varios países, tanto en el pasado distante como en el más reciente.

Creo que esas consideraciones, formuladas hace más de veinte años, conservan hoy día su vigencia.

Conviene hacer una breve evolución histórica de cómo el derecho internacional ha ido encarando el terrorismo.

Hasta el final de la década de los sesenta y comienzos de la del setenta no existía una preocupación del derecho internacional por el tema de terrorismo. En general, éste era un tema confiado a la jurisdicción doméstica de los Estados; la consideración del terrorismo estaba cubierta por otras figuras o tipos penales comprendidos dentro de los correspondientes códigos penales de los distintos Estados.

Para los efectos de la extradición o el otorgamiento del asilo —únicos efectos internacionales en esa época que podría originar el terrorismo— el Estado llamado a conceder la extradición u otorgar el asilo disponía de una absoluta libertad para calificar, sobre la base de consideraciones tanto objetivas como subjetivas, si las acciones que se imputaban al terrorista constituían un delito común que obligaba a conceder la extradición y no otorgan el asilo; o si se trataba de un delito político, en cuyo caso no era procedente la extradición y sí procedía el asilo.

La única excepción a este criterio en esa época consistía en la llamada cláusula belga, que se solía incluir en los tratados de extradición, según la cual el magnicidio, es decir, el asesinato de jefes de Estado, no podía ser considerado un delito político.

Esta situación comenzó a cambiar con el surgimiento de ciertos graves actos que exigían modificar los criterios que se venían siguiendo en la materia. El primer hecho que impulsó ese cambio se debió a los atentados contra la seguridad en la aviación civil, especialmente a raíz de los secuestros de aeronaves que comenzaron a producirse en la década de los sesenta.

Surgen así las primeras convenciones internacionales que tipifican internacionalmente como acto de terrorismo ciertas conductas. Es el caso de la Convención de Tokio de 1963 sobre ciertos actos cometidos a bordo de aeronaves y sobre todo de las Convenciones de La Haya de 1970 para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves y la Convención de Montreal de 1971 para la Represión de los Actos Ilícitos Contra la Seguridad de la Aviación Civil. En el plano del derecho internacional general, esos son los primeros instrumentos destinados a sancionar actos de carácter terrorista.

En nuestro continente surgió también uno de los primeros convenios, el cual fue originado por los secuestros de diplomáticos, especialmente embajadores, que tuvieron lugar a fines de la década del sesenta y comienzos del setenta. En esos años, ciertos grupos subversivos comenzaron a secuestrar diplomáticos y a solicitar para liberarlos que se dejase en

libertad a presos pertenecientes a la misma organización que practicó el secuestro. Recuerdo que en Guatemala se secuestró al embajador de Alemania, pero como el gobierno guatemalteco no accedió a las peticiones de los secuestradores, el embajador fue asesinado. En Brasil, en 1969, fue secuestrado en Río de Janeiro el embajador de los Estados Unidos, pero a diferencia de Guatemala, el gobierno brasileño optó por negociar con los secuestradores, lo que permitió dejar en libertad a un considerable número de presos.

En esas circunstancias, Brasil y otros Estados convocaron a una Conferencia Extraordinaria de la OEA para adoptar medidas contra el terrorismo, la que tuvo lugar en Washington en 1970. Dicha Conferencia dispuso encomendar al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto de convención relativo al terrorismo. El Comité, con el voto de siete de sus once miembros, adoptó un proyecto demasiado amplio, que fue criticado por aquellos Estados que preferían limitar el objeto de la convención al secuestro y extorsión posterior de los diplomáticos. Fue así como, a comienzos de 1971, se adoptó en Washington la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando éstos tengan Trascendencia Internacional.

A esas convenciones adoptadas a comienzos de la década de los setenta —las relativas a la seguridad de la aviación y la Interamericana de 1971—, siguieron en las tres décadas siguientes, diversas convenciones internacionales destinadas a reprimir conductas de tipo terrorista.

En el marco de Naciones Unidas, hasta la fecha, se han concluido doce convenciones universales que tipifican y reprimen determinadas conductas terroristas. Estas convenciones son las siguientes; el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963; el Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970; el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de la Aviación Civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971; la Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos Contra Personas Internacionalmente Protegidas, Inclusive los Agentes Diplomáticos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973; la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979; la Convención sobre la Protección

Física de los Materiales Nucleares, firmada en Viena el 3 de marzo de 1980; el Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicio a la Aviación Civil Internacional, complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la aviación Civil Internacional, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988; el Convenio para la represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988; el Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988; el Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección, firmado en Montreal el 1o. de marzo de 1991; el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997 y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999.

Con respecto a este último, el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999, conviene recordar que en ese instrumento se pretende solucionar un asunto que hasta entonces era difícil de solucionar, cual es la definición de terrorismo. Por razones pragmáticas la Convención sobre la Financiación del Terrorismo optó por no definir en forma abstracta el terrorismo, sino que para determinar o tipificar el delito de terrorismo dispuso que dicho delito debía estar comprendido dentro del ámbito de uno de los nueve tratados que se enumeran en un anexo. Este método será seguido después por la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

Además de las Convenciones universales citadas precedentemente, existen siete convenciones regionales de carácter general contra el terrorismo: la del Consejo de Europa de 1977; la de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional de 1987; la de la Liga de Estados Árabes de 1998; la de la Comunidad de Estados Independientes (de la ex Unión Soviética) de 1999; la de la Organización de la Conferencia Islámica de 1999; la de la Unión Africana de 1999, y la de la Organización de Estados Americanos de 2002, además de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión conexa cuando éstos tengan trascendencia internacional de 1971.

Hay, pues, en la actualidad, veinte convenciones sobre terrorismo. La mayoría de los Estados se encuentran vinculados, al menos, con diez de ellas.

A la falta de una convención universal de carácter general, los Estados se han sentido inclinados a adoptar instrumentos regionales para prevenir y sancionar el terrorismo; además, la pertenencia a una región, por lo general, supone que los Estados que pertenecen a ella comparten valores similares de orden político, ideológico o cultural, por lo que el combate al terrorismo se inserta también en la ruptura que aquél provoca en esos valores comunes.

El primer tratado regional en esta materia es la Convención Europea para la Represión del Terrorismo de 1977. Dicha Convención no define el terrorismo, limitándose a señalar en su artículo 1o. que ciertos delitos, que preexistían en las respectivas legislaciones internas, no pueden ser considerados delitos políticos o delitos conexos con un delito político. Dice esa disposición que me voy a permitir traducir del inglés, ya que el español no es un idioma oficial del Consejo de Europa.

Artículo 1o. Para los propósitos de la extradición entre los Estados Partes, ninguno de los siguientes delitos será considerado un delito político o un delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos:

a) Un delito dentro del marco del Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970;

b) Un delito dentro del marco del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971;

c) Un grave delito que implique un ataque en contra de la vida, la integridad física o la libertad de personas internacionalmente protegidas, incluyendo los agentes diplomáticos;

d) Un delito que implique el secuestro, la toma de rehenes o una grave e ilegal detención;

e) Un delito que implique el uso de una bomba, granada, cohete, arma de fuego automática o carta o paquete bomba si su uso pone en peligro a las personas;

f) La tentativa de cometer cualquiera de los delitos señalados o la participación como cómplice de una persona que ha cometido o ha intentado cometer tal delito.

Es importante recordar el concepto de terrorismo que se contiene en la Convención africana, toda vez que es uno de los pocos instrumentos en el que se ha formulado una caracterización de ese delito.

De acuerdo con el artículo 1o. núm. 3 de la Convención de la Organización de la Unidad africana (hoy Unión Africana) para la Prevención y el Combate del Terrorismo, que voy a traducir del inglés:

Acto terrorista significa:

a) cualquier acto que constituya una violación de las leyes penales de un Estado Parte y que pueda poner en peligro la vida, la integridad física o libertad, o causar un grave daño o la muerte de cualquier persona, de un grupo de personas o causar daños a la propiedad, pública o privada, a los recursos naturales, al medio ambiente o al patrimonio cultural, así como la planificación e intento de:

i) intimidar, atemorizar, forzar, coaccionar o inducir a cualquier gobierno, cuerpo, institución, al público en general o a cualquier segmento del mismo, para hacer o abstenerse de realizar cualquier acto, o para adoptar o abandonar un determinado punto de vista o para actuar de acuerdo con ciertos principios; o

ii) interrumpir cualquier servicio público, la entrega de cualquier servicio esencial para el público o crear una emergencia pública; o

iii) crear un insurrección general en un Estado.

b) cualquier promoción, auspicio, contribución para ejecución, ayuda, incitamiento, aliento, atentado, amenaza, conspiración, organización o procuramiento de cualquier persona, con la intención de cometer cualquier acto a los que se refiere el párrafo (a), incisos (i) al (iii).

La Convención Interamericana contra el Terrorismo fue firmada en junio de este año en Barbados durante la Asamblea General de la OEA celebrada en ese país. Fue firmada por los 34 Estados miembros de esa organización. Entiendo que aún no entra en vigor.

Hacía muchos años que en la OEA se venía gestando una convención contra el terrorismo, desde que el Comité Jurídico Interamericano en 1970 elaboró un proyecto de convención al respecto, pero que la Asamblea General Extraordinaria de la OEA de 1971 decidió limitar el objeto de la convención al secuestro de diplomáticos y a la consiguiente extorsión conexas. Hubo también algunas conferencias especializadas interamericanas sobre terrorismo, como la que se efectuó en Lima en 1996; pero

durante esos años no hubo acuerdo para elaborar una convención. Al inicio el principal obstáculo fue la coexistencia dentro de la OEA de regímenes democráticos con dictaduras caracterizadas por la violación de los derechos humanos, lo que significó que no hubo un consenso para caracterizar y tipificar el terrorismo. Después tampoco se logró un acuerdo para definir el terrorismo. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 motivaron que los pocos días después que los ministros de relaciones exteriores de la OEA encomendaran al Consejo Permanente la elaboración de un proyecto de Convención Interamericana contra el Terrorismo, el cual cumplió oportunamente el mandato recibido.

La Convención Interamericana de 2002 tampoco define el terrorismo. Siguiendo el método de la Convención de 1999 sobre el Financiamiento del Terrorismo, en su artículo 2o. dispone que para los propósitos de la Convención se entiende por delito aquellos que han sido establecidos en diez de los doce instrumentos de Naciones Unidas que se han señalado con anterioridad. La Convención Interamericana no incluye como delitos los establecidos en la Convención de Tokio de 1963 relativa a las Infracciones y Ciertos Actos Cometidos a Bordo de Aeronaves y en el Convenio de Montreal de 1991 sobre Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección. Tampoco dicha convención se refiere al único instrumento interamericano, la Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando éstos tengan Trascendencia Internacional de 1971. Esas omisiones, en parte, fueron subsanadas por la resolución de la Asamblea General de la OEA que adoptó la Convención, la cual en su parte considerativa reconoció “la importancia y actualidad del acervo jurídico internacional” considerado en esas tres convenciones omitidas, al igual que los diez instrumentos internacionales considerados en el texto de la propia Convención Interamericana contra el Terrorismo.

La Convención Interamericana contiene las cláusulas usuales en materia de cooperación contra el terrorismo, así como respecto a la financiación del mismo. Agrega, sin embargo, un artículo que no se encuentra en la mayoría de los instrumentos sobre la materia y que nos parece muy positivo. En el artículo 15 se dispone:

1. Las medidas adoptadas por los Estados Parte de conformidad con esta Convención se llevarán a cabo con pleno respeto al Estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

2. Nada de lo dispuesto en la presente Convención se interpretará en el sentido de que menoscaba otros derechos y obligaciones de los Estados y de las personas de la Organización de los Estados Americanos, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados.

3. A toda persona que se encuentre detenida o respecto de la cual se adopte cualquier medida o sea encausada con arreglo a la presente Convención se le garantizará un trato justo, incluido el goce de todos los derechos y garantías de conformidad con la legislación del Estado en cuyo territorio se encuentre y las disposiciones pertinentes del derecho internacional.

¿Cuál es el objeto de estas convenciones sobre terrorismo?, ¿cuáles son sus efectos? En cada una de ellas, en las veinte existentes, en las doce concluidas en el ámbito de las Naciones Unidas, en las siete regionales de carácter general, y en la interamericana de carácter especial, encontramos modalidades propias de cada una de esas convenciones; pero, a la vez, existen elementos comunes que resultan importantes de destacar.

En general, el principal objeto de todas ellas —y su primer efecto— es que mediante esos instrumentos se tipifica una determinada conducta, la que pasa a constituir un delito específico de carácter punible. Es lo que ha ocurrido con las convenciones adoptadas dentro del marco de Naciones Unidas. En otros casos, cuando se trata de delitos preexistentes que se encuentran establecidos como tales en las correspondientes leyes penales internas de los Estados, al calificárseles de actos terroristas, esos delitos deben en adelante ser siempre considerados delitos comunes, privándoseles a los Estados de la posibilidad de calificar esas acciones como delitos políticos o delitos comunes conexos con un delito político. Es lo que acontece con la Convención Europea para la Represión del Terrorismo.

En una u otra situación el efecto de que las acciones terroristas constituyen siempre un delito común y nunca uno de naturaleza política es que no es procedente el asilo ni el otorgamiento de la condición de refugiado y, más importante aún, la extradición es procedente.

Igualmente, por lo general, las convenciones sobre terrorismo establecen que los Estados partes de ellas deberán adoptar las medidas necesarias para tipificar en sus legislaciones penales internas los actos definidos en las correspondientes convenciones como terroristas y que deberán sancionar esos delitos con penas que tengan en cuenta su gravedad.

Casi todos los tratados sobre terrorismo prevén una cooperación administrativa o judicial entre los Estados partes, tanto para la prevención

como para la represión de los delitos configurados en estos tratados. En este sentido, dichos instrumentos suelen incluir disposiciones relativas a la extradición, la cooperación y asistencia judicial o respecto del traslado de las personas detenidas o cumpliendo una condena en el territorio de un Estado parte y cuya presencia se solicite por otro Estado para los fines de prestar testimonio o de obtención de pruebas.

La mayoría de las convenciones en vigor, tanto las de Naciones Unidas como las regionales, incluyen normas que tienden a asegurar que se juzgue y sancione a los responsables de acciones terroristas. Tales convenciones otorgan, generalmente, jurisdicción al Estado en cuyo territorio se encuentra el acusado de cometer un acto de terrorismo para que éste pueda ser juzgado por ese Estado o, de no hacerlo, se le impone la obligación de extraditarlo al Estado que lo solicite. Es lo que se conoce con el aforismo de *aut dedere aut judicare*, es decir, entregar o juzgar. Con ello se impide la impunidad responsable de una acción terrorista.

Hasta ahora no existe una convención general sobre terrorismo de carácter universal. Se han realizado varios esfuerzos en ese sentido, sin que éstos, al menos hasta la fecha de hoy, 10 de octubre de 2002, hayan prosperado.

En el pasado, en un mundo dividido por la Guerra Fría y por el colonialismo, la calificación de terroristas a quienes participaban en grupos insurreccionales o en movimientos de liberación nacional fue resistida por un número considerable de Estados que se negaban a otorgar esa calificación a los que formaban parte de esos grupos o movimientos. La enorme dificultad que significaba adoptar una definición de terrorismo que fuese generalmente aceptada conspiró también para que no se pudiera avanzar en la elaboración de una convención universal.

Tanto en la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, cuando ésta redactó su proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad, como en la propia Conferencia de Roma de 1998 que adoptó el Estatuto de la Corte Penal Internacional, la proposición de incluir el terrorismo como un crimen internacional sujeto a la competencia de la Corte Penal fue rechazada.

Esta situación comenzó a cambiar a raíz de los sucesos del 11 de septiembre de 2001. Tanto la 6a. Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas, como un Comité Especial que se había creado en 1996 para la Eliminación del Terrorismo y que venían considerando la elabora-

ción de una convención, apresuraron sus trabajos después de los trágicos acontecimientos de Nueva York y Washington.

La información que dispongo es que tanto la 6a. Comisión como ese Comité han avanzado considerablemente en la redacción de un anteproyecto de convención general; que habría incluso acuerdo en cuanto a la definición de terrorismo, así como con respecto a las materias que deberían incluirse en la Convención. La principal discrepancia, que impide ahora alcanzar un acuerdo por consenso como el que se ha logrado en la mayoría de los artículos del proyecto, radica en el ámbito de aplicación de la futura Convención. Para algunos Estados, no deberían quedar sujetas a esa convención las actividades de las fuerzas armadas durante un conflicto armado; para otros Estados, como los de la Conferencia Islámica, tampoco deberían quedar sujetas a la Convención las actividades de las partes durante un conflicto armado, “incluso en situaciones de ocupación extranjera”. Sobre esas proposiciones aún no se ha alcanzado acuerdo.

A pesar de esos desacuerdos, podemos decir que estamos en la víspera de contar con una convención general universal sobre el terrorismo. Aun de no prosperar este año ese acuerdo, los logros institucionales y jurídicos alcanzados con las veinte convenciones a que se ha hecho referencia resultan importantes de destacar como expresivos de la comunidad internacional y de las más importantes regiones del mundo en cuanto a una condenación del terrorismo.

Para terminar esta exposición, quisiera señalar que el tema del terrorismo y el derecho internacional en la actualidad concita ciertos consensos y provoca algunos desafíos, los que, a modo de conclusión, quisiera resumir a continuación.

La primera de esas conclusiones es la inaceptabilidad del terrorismo. Nada puede justificar el terrorismo. No pueden esgrimirse razones de orden político, cultural, económico, ideológico o religioso que puedan servir de sustento a éste.

La siguiente conclusión es corolario de la anterior. Así como en el plano interno todo Estado tiene el derecho y el deber de combatir el terrorismo, la comunidad internacional —y las organizaciones internacionales, tanto de las Naciones Unidas como las regionales— tienen toda la legitimidad para adoptar las medidas que sean necesarias para impedir el terrorismo y para castigarlo.

Cuando el terrorismo tiene trascendencia internacional o cuando, por ser auspiciado o promovido por un gobierno, puede constituir una amenaza

za a la paz, no hay dudas que su consideración ha dejado de ser un asunto sometido exclusivamente a la jurisdicción interna o doméstica de los Estados. Por el contrario, si una acción terrorista, por grave que haya podido ser, ha ocurrido en un Estado y su autor y víctimas son nacionales de ese país, como ocurrió por ejemplo hace pocos años en Oklahoma, donde murieron centenares de personas como resultado de una acción terrorista que fue investigada y castigada por las autoridades de los Estados Unidos, en esos casos la consideración de esas situaciones queda fuera del derecho internacional y sometida enteramente al correspondiente derecho interno del Estado afectado por la acción terrorista.

Bajo el actual derecho internacional, las organizaciones internacionales disponen de un amplio margen para adoptar medidas para prevenir y reprimir el terrorismo. Desde luego, como lo han venido haciendo estas tres últimas décadas, pueden adoptar instrumentos internacionales con esas finalidades. También, dentro de las actividades de esas organizaciones, éstas pueden adoptar estrategias para apoyar los esfuerzos en contra del terrorismo. En lo que acaba de proponer el Grupo Asesor de Naciones Unidas sobre el Terrorismo, creado en octubre de 2001 por el secretario General de Naciones Unidas, el cual en un excelente informe de agosto pasado en el que se propone una estrategia tripartita encaminada a disuadir a los grupos descontentos de adoptar el terrorismo; a negar a grupos o individuos los medios para llevar a cabo actos terroristas, y a fomentar una cooperación internacional amplia en la lucha contra el terrorismo. En casos extremos debe también recordarse que el Consejo de Seguridad puede llegar a calificar graves acciones terroristas que tienen trascendencia internacional como amenazas a la paz y adoptar, de acuerdo con el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, diversas medidas que pueden llegar a incluir el uso de la fuerza.

Resulta importante de subrayar que las acciones que los Estados adopten en su lucha contra el terrorismo deberían efectuarse siempre con estricto apego al derecho internacional. Ello incluye el respeto a las normas generales de ese ordenamiento y la observancia de las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas, particularmente las que dicen relación con el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

Por último, de un modo especial debe insistirse en que la lucha contra el terrorismo no puede llevarse a cabo prescindiendo de las normas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. La protección de los derechos humanos constituye hoy

día una de las preocupaciones y objetivos fundamentales de la comunidad internacional. Si se pretendiera sustituir esa preocupación y objetivos por los de la lucha contra el terrorismo o incluso que esa lucha pueda conducirse con menoscabo de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana, como en más de una ocasión ha sido sugerido, se perdería gran parte de la legitimidad en que se sustentan las acciones y medidas contra el terrorismo.