

2. EL CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA REPRESIÓN DE LOS ATENTADOS TERRORISTAS COMETIDOS CON BOMBAS: ¿NUEVAS INICIATIVAS EN LA CUESTIÓN DEL TERRORISMO INTERNACIONAL?

1. La cuestión del terrorismo internacional se ha revelado como una de las materias que, ya desde tiempos pretéritos, ha despertado una profunda preocupación en el marco del Derecho Internacional, destacando en este sentido el *Convenio para la prevención y represión del terrorismo* de 1937, considerado como la primera tentativa multilateral a gran escala de aprobar un instrumento internacional que abordara el problema del terrorismo internacional. De este

modo, y junto con las reiteradas referencias que al fenómeno terrorista se realizan en los diferentes foros internacionales, resulta llamativo el elevado número de instituciones y organismos que en la sede de la Organización de las Naciones Unidas se están ocupando en la actualidad del terrorismo. Así, con la *Asamblea General*, fundamentalmente a través de la *Tercera y Sexta Comisiones*, se han ocupado también de la cuestión del terrorismo en el marco de la Organización el *Secretario General*, el *Consejo de Seguridad*, la *Comisión de Derecho Internacional*, el *Comité Especial sobre el Terrorismo*, la *Comisión de Derechos Humanos*, la *Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías*, el *Consejo Económico y Social* y la *Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal*.

Sin embargo, la propia imprecisión de la figura, la imposibilidad de encontrar una definición comprensiva del concepto aceptable por las diferentes sensibilidades que conviven en la comunidad internacional y el evidente componente político-ideológico que se encuentra presente en la calificación de determinadas conductas como *terroristas* han impedido, hasta el momento, la consecución de una Convención que codifique, con carácter general, los temas relativos al terrorismo internacional. Por contra, se ha recurrido, si se quiere como *mal menor*, a una aproximación fragmentada que, siguiendo en este punto al Secretario General (cfr. *Doc. A/51/336*), se refiere a cuatro categorías distintas de comportamientos: a) actos contra determinados medios de transporte o instalaciones, bien aeronaves o aeropuertos (así, por ejemplo, el *Convenio de Tokio sobre las infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de aeronaves*, de 14 de septiembre de 1963, el *Convenio de La Haya para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves*, de 16 de diciembre de 1970, el *Convenio de Montreal para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil* y el *Protocolo para la supresión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional*, adoptado el 24 de febrero de 1988 en Montreal), bien contra embarcaciones y instalaciones fijas emplazadas en la plataforma continental (en particular el *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima*, de 10 de marzo de 1988 y el *Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental*, aprobado el 10 de marzo de 1988); b) actos contra determinadas categorías de personas (fundamentalmente la *Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos*, de 14 de diciembre de 1973); c) actos de toma de rehenes (destaca, en este sentido, la *Convención Internacional contra la toma de rehenes*, de 17 de diciembre de 1979); y d) actos que implican el uso de determinadas sustancias o dispositivos con fines terroristas (sitándose, en este ámbito, la *Convención sobre la protección física de los materiales nucleares*, de 26 de octubre de 1979, el *Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de la detección*, de 1 de marzo de 1991 y, en cierto sentido, el *Convenio Postal Universal*, de 5 de julio de 1974).

2. En el marco de la Asamblea General, y una vez más desde una aproximación sectorial, la cuestión ha adquirido un nuevo impulso a partir de su quincuagésimo primer período de sesiones, en particular por referencia a la *Resolución 51/210*, de 17 de diciembre de 1996. Previamente, en septiembre de ese mismo año, se había presentado el *Informe del Secretario General* sobre el tema (cfr. *Doc. A/51/336*), en el que se contenía una reseña analítica de los instrumentos jurídicos internacionales vigentes en materia de terrorismo internacional (ibídem, pp. 4-24), la información relativa a las medidas adoptadas a nivel nacional e internacional en relación con la prevención y eliminación del terrorismo internacional, así como los informes sobre incidentes causados por el terrorismo, recibidos tanto desde los Gobiernos (ibídem, pp. 25-36, en las que se contienen las informaciones recibidas de Armenia, Belarús, Colombia, Ecuador, Islandia, Italia, Japón, Noruega, Panamá, Reino Unido y Turquía; vide, igualmente el *Doc. A/51/336/Add. 1* para la información correspondiente por parte del Gobierno de Líbano),

como desde la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Marítima Internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización de los Estados Americanos y la Asociación del Asia meridional para la Cooperación Regional (cfr. *Doc. A/51/336*, pp. 36-45).

En la mencionada *Resolución*, y entre otros extremos, la Asamblea General hace referencia a las nuevas tecnologías y su incidencia en el fenómeno terrorista, al tiempo que pide a los Estados que adopten los mecanismos necesarios para restringir cuanto sea posible la financiación de individuos y organizaciones terroristas. Sin embargo, la importancia relativa de esta *Resolución* puede reafirmarse, a nuestro juicio, por otros dos elementos fundamentales. En primer lugar, el establecimiento de un *Comité Especial* cuya tarea principal será la elaboración «de un convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas y posteriormente un convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, a fin de complementar los instrumentos internacionales vigentes conexos, y de que estudie más adelante medios de desarrollar más un marco jurídico amplio de convenciones relativas al terrorismo internacional» (*Doc. A/Res/51/210*, párrafo dispositivo 9.º). Junto con este elemento, el segundo a destacar será la adopción por la Asamblea General, como *Anexo* de la citada *Resolución*, de la *Declaración complementaria de la Declaración de 1994 sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional*, destinada principalmente a estimular la no consideración de las conductas terroristas como delitos políticos excluidos del campo de aplicación de los Convenios de extradición.

El *Comité Especial*, abierto a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de los organismos especializados o del Organismo Internacional de la Energía Atómica y establecido en virtud de la *Resolución 51/210*, se reunió, por primera vez, en la sede de las Naciones Unidas el 24 de febrero de 1997, bajo la presidencia del canadiense Philippe Kirsch (vide *Doc. A/AC.257/INF.1* para la composición definitiva del Comité), y realizó su trabajo como *Grupo de Trabajo Plenario*. El *Comité Especial* tuvo ante sí un documento de trabajo preliminar en el que figuraba un proyecto de convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos por bombas, presentado por Francia en nombre del Grupo de los siete principales países industrializados y la Federación de Rusia (*Doc. A/AC.252/L.2*) y cuyo fundamento último puede situarse en el examen que debían realizar los Estados respecto a «las disposiciones jurídicas internacionales vigentes sobre prevención, represión y eliminación del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, a fin de asegurar la existencia de un marco jurídico global que abarque todos los aspectos de la cuestión» (vide, en este sentido, la *Resolución 49/60 «Medidas para eliminar el terrorismo internacional»*, adoptada por la Asamblea General el 9 de diciembre de 1994).

Como se nos advierte en el *Informe del Comité Especial establecido en virtud de la Resolución 51/210 de la Asamblea General*, de 17 de diciembre de 1996 (*Doc. A/52/37*), la cuestión de los atentados terroristas cometidos con bomba había sido planteado ya por los Estados Unidos en la Conferencia de Ministros del G-8 sobre el Terrorismo que tuvo lugar en París en julio de 1996. Las recomendaciones y medidas que se adoptaron en este foro tuvieron un claro reflejo en la *Resolución 51/210*, de 17 de diciembre de 1996, en cuyo Preámbulo se observa «que los atentados terroristas con bombas, explosivos y otros mecanismos incendiarios o mortíferos se han difundido cada vez más», al tiempo que se destaca la necesidad de «complementar los instrumentos jurídicos vigentes a fin de enfrentar concretamente el problema de los atentados terroristas realizados por esos medios».

Si bien el primer período de sesiones del *Comité Especial* se prolongó hasta el 7 de marzo de ese mismo año, el desarrollo de los trabajos se realizó en tres etapas en las que participaron, sucesivamente, el Grupo de Trabajo Plenario, la Mesa y dos Grupos de Consulta (vide *Doc. A/AC.252/1997/CRP.1 a A/AC.252/1997/CRP.6* y el mencionado *Informe del Comité Especial*).

La Asamblea General recomendó que la labor del *Comité Especial* prosiguiera durante el quincuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea en el marco de un grupo de trabajo de la Sexta Comisión. Este Grupo de Trabajo celebró 17 sesiones entre el 22 de septiembre y el 3 de octubre de 1997. Tras las múltiples deliberaciones habidas en su seno y la presentación de un buen número de propuestas tanto orales como escritas (vide *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de las medidas para eliminar el terrorismo internacional*. Doc. A/C.6/52/L.3, en particular pp. 13-58), se decidió recomendar a la Sexta Comisión que examinase un *Texto revisado del Preámbulo y de los artículos 1, 2 y 4 a 17* que figuraba como Anexo del *Informe del Grupo de Trabajo* (ibídem, pp. 3-12).

La Sexta Comisión examinó la cuestión durante sus sesiones 27.<sup>a</sup> a 30.<sup>a</sup> y 32.<sup>a</sup> a 34.<sup>a</sup> (Doc. A/C.6/52/Sr. 27 a 30 y Sr. 32 a 34), y tuvo a su disposición el *Informe del Grupo de Trabajo* junto con el presentado por el Secretario General en 1997, en el que se incluyen, además, los *Informes* presentados por varios Estados (vide Doc. A/52/304, Corr. 1 y Add. 1). Todos estos documentos se vieron completados posteriormente por un gran número de cartas que, en relación a la cuestión que nos ocupa, fueron remitidas al Secretario General (vide Doc. A/52/58-S/1997/30, A/52/63-S/1997/70, A/52/87-S/1997/187, A/52/276-S/1997/630, A/52/70-S/1997/108, A/52/173, A/52/265-S/1997/604, A/52/321-S/1997/689, A/52/346-S/1997/710, A/52/347, A/52/405-S/1997/758, A/52/447-S/1997/775 y A/52/589-S/1997/871). A partir de todos ellos, así como del *Proyecto de Resolución* presentado por Costa Rica (Doc. A/C.6/52/L.13), de las enmiendas patrocinadas por Pakistán (Doc. A/C.6/52/L.19) y de los debates y explicaciones de voto habidos en el seno de la Sexta Comisión, ésta, entre otros extremos, recomendó a la Asamblea General la adopción de un proyecto de resolución relativo al *Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas* (Doc. A/C.6/52/653).

El texto en cuestión fue calificado por varias Delegaciones como un proyecto que reflejaba un delicado equilibrio obtenido tras prolongadas negociaciones y cuya pronta adopción enviaría un claro mensaje de la comunidad internacional a los autores de los actos terroristas. Sin embargo, no puede desconocerse el hecho de que numerosos representantes lo calificaron como *imperfecto*, aun cuando insistieron en la necesidad de adoptarlo (vide el Doc. A/C.6/52/SR.33 con las declaraciones, entre otros, de Argelia, Chile, Colombia, España, Estados Unidos de América, Guinea, India, Italia, Jamaica, Nigeria, Suiza y Uruguay). Durante los debates fue planteada también la posibilidad de un aplazamiento en la consideración del proyecto por parte de la Asamblea General, al objeto, como afirmó el Delegado libio, de «resolver las preocupaciones pendientes y elaborar un texto más satisfactorio» (cfr. ibídem, p. 2, y las intervenciones de los representantes de la República Islámica de Irán, Iraq o Siria). Otras Delegaciones, sin embargo, sostuvieron que no existían razones suficientes para aplazar su adopción (vide las intervenciones de Alemania, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Brasil, Costa Rica, Egipto, Países Bajos, Santa Sede, Sri Lanka, Suecia y Venezuela en ibídem, pp. 2-7).

Abundando en este mismo sentido, cabe señalar que la razón última en la que muchos Estados sustentaron la necesidad de la aprobación cuanto antes de la Convención fue el hecho de que prolongar durante más tiempo el debate sobre el proyecto podría tener como consecuencia diluir o incluso que se llegara a perder el consenso que existía sobre la materia. Tal planteamiento, a nuestro juicio claramente incorrecto, fue el patrocinado, entre otros, por Finlandia, Francia, Grecia, Noruega, Reino Unido, República Checa, Sri Lanka, Suiza y Túnez (ibídem). Esta disparidad en los planteamientos se reflejó en la intervención de varios Delegados; valgan como ejemplo las palabras del representante de India cuando afirmó: «El texto dista mucho de ser perfecto y se ha perdido una oportunidad única de elaborar un texto de calidad que reflejara todas las opiniones» (ibídem, p. 3). Con todo, el texto se mantuvo apenas sin modificaciones tras su paso por la Asamblea General y fue adoptado, sin votación, el 15 de diciembre de 1997 a través de la *Resolución 52/164*, en cuyo Anexo se contiene el *Convenio Internacional para la*

*represión de los atentados terroristas cometidos con bombas*, abierto a la firma el 12 de enero de 1998 hasta el 31 de diciembre de 1999.

3. Tras un artículo primero dedicado a la definición de los términos empleados en la Convención (*instalación pública o gubernamental, instalación de infraestructura, artefacto explosivo y otro artefacto mortífero, fuerzas militares de un Estado, lugar de uso público y red de transporte público*), en el artículo segundo se enuncian los hechos a los cuales se aplicará el Convenio, a saber: 1.º La ilícita e intencional acción de entregar, colocar, arrojar o detonar un artefacto explosivo u otro artefacto mortífero en o contra un lugar de uso público, una instalación pública o gubernamental, una red de transporte público o una instalación de infraestructura, bien con el propósito de causar la muerte o graves lesiones corporales, bien con el propósito de causar una destrucción significativa de ese lugar, instalación o red que produzca o pueda producir un gran perjuicio económico. 2.º La tentativa de cometer cualquiera de las actividades anteriores y la participación como cómplice en ellas. 3.º La organización o dirección de otros a los efectos de la comisión de tales comportamientos. 4.º La contribución de algún otro modo a la comisión de uno o más de esos actos por un grupo de personas que actúe con un propósito común, bien entendido que tal contribución deberá ser intencional y hacerse con el propósito de colaborar con los fines o la actividad delictiva general del grupo o con conocimiento de la intención del grupo de cometer el delito o los delitos de que se trate.

Nos encontramos así ante una enumeración de supuestos respecto de la cual puede pensarse que tiene como finalidad última suplir la ausencia de una definición concreta de acto terrorista. Frente a esta técnica fueron varias las Delegaciones que plantearon sus dudas sobre la posibilidad de establecer un Convenio que haga referencia a conductas *terroristas* sin que se adoptara, con carácter previo, una definición consensuada de tal concepto. A su juicio, y como manifestó por ejemplo el representante de Mali, se imponía la necesidad «de que la comunidad internacional adopte una definición consensual del terrorismo de modo que los Gobiernos pueden prevenirlo, combatirlo y eliminarlo» (*Doc. A/C.6/52/Sr. 27*). Y tan significativa ausencia destaca aún más cuando en la enumeración de las conductas no se contiene referencia alguna al propósito o fin que debe inspirar el comportamiento presumiblemente terrorista. La reclamación o presión en lo político por parte de los autores o, si se prefiere, el fin político que inspira las acciones terroristas, ha sido uno de los elementos centrales que clásicamente ha permitido diferenciar tales comportamientos de otras formas de criminalidad más o menos organizada.

Aun cuando estas consideraciones de carácter conceptual arrojan ya sombras sobre el Convenio, los problemas más importantes esbozados durante su proceso de negociación y los que a la larga puede producir mayores disfunciones del sistema se plantean en relación al párrafo 2.º del artículo 19 del Convenio. En él se afirma lo siguiente:

«Las actividades de las fuerzas armadas durante un conflicto armado, según se entienden esos términos en el Derecho internacional humanitario y que se rijan por ese Derecho, no estarán sujetas al presente Convenio y tampoco lo estarán las actividades realizadas por las fuerzas militares de un Estado en el cumplimiento de sus funciones oficiales, en la medida en que se rijan por otras normas del Derecho Internacional.»

Como fácilmente puede advertirse, se siguen incorporando a una cuestión ya de por sí extremadamente subjetiva conceptos y expresiones jurídicamente indeterminados sin que se realice una previa y necesaria tarea de definición de todos y cada uno de ellos. No podemos por menos de mostrarnos de acuerdo con el representante iraní cuando afirmó que la expresión «en el cumplimiento de sus funciones oficiales» es vaga y no está definida en lugar alguno, al tiempo que consideraba imprudente «incluir una formulación tan imprecisa y políticamente comprometida en el proyecto de convenio, que debe servir de base para el enjuiciamiento y el cas-

tigo de esos actos delictivos» (*Doc. A/C.6/52/Sr. 33*, p. 9). Dejando al margen la posibilidad de haber encontrado fórmulas semánticamente más claras (vide en este sentido las propuestas de Pakistán o Siria, *Doc. A/C.6/52/Sr. 33*), creemos excesiva, no obstante, la alegación realizada por algunos Delegados en el sentido de considerar que el mencionado párrafo puede llegar a legitimar los actos terroristas de las fuerzas militares actuando en función oficial. No puede desconocerse el hecho de que en el propio preámbulo del Convenio se *observa* que «las actividades de las fuerzas militares de los Estados se rigen por normas de Derecho Internacional situadas fuera del marco del presente Convenio y que la exclusión de ciertos actos del ámbito del presente Convenio no condona ni legitima de manera alguna actos ilícitos, ni obsta para su enjuiciamiento en virtud de otras leyes». Por su parte, el párrafo primero del artículo 19 contiene una cláusula general conforme a la cual «[n]ada de lo dispuesto en el presente Convenio menoscabará los derechos, las obligaciones y las responsabilidades de los Estados y de las personas con arreglo al derecho internacional, en particular los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho internacional humanitario».

A nuestro juicio, en esta disparidad de aproximaciones está presente, una vez más, la eterna dialéctica *terrorismo internacional vs. luchas de liberación nacional*. De nuevo se alzan voces contrarias a que el fenómeno terrorista sea aislado de sus *causas subyacentes*. Llama la atención, por ejemplo, la no aceptación de la propuesta que hicieran algunos Estados (vide en este sentido las intervenciones de los representantes de Pakistán, Siria y Líbano en la sesión plenaria de la Asamblea General, *Doc. A/52/PV.72*, en particular pp. 14, 16 y 20) en el sentido de que se incluyera en el Convenio una referencia expresa a la Resolución 46/51 (*Medidas para eliminar el terrorismo internacional*). Pretendían, así, que se reafirmase lo ya contenido en el párrafo 15.º de la citada Resolución. En él la Asamblea General *considera* que nada de lo dispuesto en la Resolución «puede redundar en detrimento alguno del derecho a la libre determinación, la libertad y la independencia, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, de los pueblos a los que se ha privado por la fuerza de ese derecho y a que se hace mención en la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, especialmente a los pueblos sometidos a regímenes coloniales y racistas y otras formas de dominación extranjera, ni del derecho de esos pueblos de luchar legítimamente con tal fin y de pedir y recibir apoyo de conformidad con los principios de la Carta, la Declaración citada y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, incluida la presente resolución».

Con todo, el texto en su conjunto recoge una serie de elementos interesantes, entre los que destacan la *cláusula de despolitización* a efectos de extradición (art. 11), la posibilidad de negar la extradición cuando se pretenda enjuiciar o castigar a una persona en forma discriminatoria (vide en este sentido el art. 12) y la posibilidad del traslado de detenidos con fines de investigación o enjuiciamiento que se contiene en el artículo 13.

Ha de destacarse también, por último, que aun cuando el proyecto refuerza considerablemente el juego de la cláusula *aut dedere aut iudicare*, a nuestro juicio no está exento de razón el planteamiento del representante de Malawi cuando sostuvo que «habría sido conveniente incluir una disposición para que los delitos previstos en el Convenio pudieran ser juzgados por un tribunal internacional. La ausencia de una norma que establezca una jurisdicción internacional, y de una disposición al menos similar a la de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, es una de las carencias del proyecto, y ello debería tenerse en cuenta en los instrumentos que se adopten en el futuro» (*A/C.6/Sr. 27*, p. 5). Sin embargo, la ausencia de una cláusula en tal sentido tampoco es extraña teniendo en cuenta que se ha eliminado cualquier referencia al fenómeno terrorista tanto del *Estatuto de la Corte Penal Internacional* como del *Proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad*.

Probablemente el *Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas* sea el mejor texto que se ha podido lograr habida cuenta del tenor con que se desarrolla la práctica internacional contemporánea. Sin embargo, estimamos que se ha perdido una excelente oportunidad para afrontar un debate auténtico y global sobre una cuestión central para la comunidad internacional en su conjunto. Desgraciadamente creemos que han pesado en exceso los intereses de determinados Estados occidentales que han preferido adoptar el texto de un modo inmediato aun a riesgo de ver limitada su real aplicación en el futuro. Sólo por citar un ejemplo, llama la atención cómo la entrada en vigor del Convenio se encuentra sometida únicamente al depósito de 22 Instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión; en este sentido, el representante de Pakistán, haciendo suya la propuesta de China, planteó fijar el umbral para la entrada en vigor en la tercera parte del total de miembros de las Naciones Unidas, aproximadamente unos 60 Instrumentos, lo que por otra parte ha venido siendo una práctica frecuente en los últimos Instrumentos internacionales adoptados en idéntica sede.

Si bien el tratamiento *sectorial* del terrorismo internacional es importante y su persecución y castigo unilateral resulta aún hoy necesario, no deja de sorprender la negativa continuada a que tales comportamientos puedan llegar a ser considerados desde órganos jurisdiccionales internacionales. Y si no se aborda definitivamente el debate exigido por un considerable grupo de Estados sobre las causas subyacentes del terrorismo, estaremos condenados a revivir el enfrentamiento al que, desde postulados teóricos e incluso por la vía de los hechos, hemos asistido desde mediados de los años setenta.

No es fácil aventurar cuál es el futuro que le espera al Convenio. Pero el todavía escaso número de Estados Parte, cuando restan menos de dos meses para que se cumpla el plazo de firma (a 12 de noviembre de 1999 son 51 los Estados firmantes, mientras que son 8 —España, con fecha 30 de abril de 1999, Francia, India, Noruega, Panamá, Sri Lanka, Turkmenistán y Uzbekistán— los Estados que han depositado el correspondiente Instrumento de ratificación) no permite, desgraciadamente, ser optimistas.

José Antonio VALLÉS CAVIA