

LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN EL SENO DE LA LIGA ARABE Y DE LA ORGANIZACIÓN DE LA CONFERENCIA ISLÁMICA

Lic. Jorge Paulo Botta
Centro de Estudios del Medio Oriente Contemporáneo (CEMOC)

Introducción

Ante el ciudadano común los medios de comunicación occidentales presentan una imagen de los países árabes bastante fragmentada y distorsionada: Estos son países donde tienen origen los grupos terroristas, donde reciben apoyo logístico y financiero, donde reciben protección y gozan de impunidad.

En esta situación podríamos preguntarnos: ¿Es que los gobiernos de los países del Medio Oriente son un “eje del mal” que disfrutan realizando actos terroristas?, ¿Ellos no sufren en carne propia hechos terroristas?, ¿No existen a nivel interno o a nivel internacional instrumentos jurídicos de lucha contra el terrorismo de los cuales estos estados formen parte?, y antes que eso, ¿qué es el terrorismo para ellos?.

Teniendo en cuenta esta situación nos ha parecido trascendente, analizar cuál es el concepto de terrorismo que manejan las dos organizaciones políticas más importantes e inclusivas de esa región, la Liga de los Estados Árabes y la Organización de la Conferencia Islámica, a través del análisis de los documentos generados por estas organizaciones con respecto a esta temática.

Por otra parte, también habremos de considerar cuáles son los mecanismos de lucha contra esta amenaza y las formas de cooperación diseñadas por los estados a nivel multilateral. Este análisis nos permitirá avanzar más allá del texto, puesto que la forma en que se actúa contra el terrorismo nos dice mucho acerca de lo que un estado considera como terrorismo y por su voluntad para enfrentarlo, más allá de una mera declaración.

Es así que analizaremos dos instrumentos internacionales: La Convención Árabe para la Supresión del Terrorismo (El Cairo, abril de 1998) aprobada en el seno de la Liga Árabe; y la Convención de la Organización de la Conferencia Islámica para la lucha contra el terrorismo (Ouagadougou, julio de 1999).

Este trabajo, de carácter eminentemente descriptivo, nos permitirá ver si existe un concepto árabe (Liga de los Estados Árabes) y un concepto islámico de terrorismo (Organización de la Conferencia Islámica), sus similitudes y diferencias, así como cuáles son las líneas básicas de la política antiterrorista consensuada por estos estados expresada en los documentos legales más importantes sobre la materia. Nos mostrarán el común denominador acordado en el seno de estas organizaciones.

Un segundo paso, que escapa a este trabajo, sería comparar el concepto árabe y el islámico de terrorismo con el que tienen del mismo hecho otras organizaciones internacionales.

Si bien los estados miembros de la Liga Árabe y los de la OCI forman parte de la comunidad internacional y de hecho son estados partes de las

convenciones adoptadas en el seno de Naciones Unidas o a través de reuniones internacionales sobre la lucha contra el terrorismo, sería posible a través de un análisis comparativo establecer las diferencias y similitudes existentes entre la conceptualización de terrorismo de estas dos organizaciones de carácter regional y, por otro lado, el plasmado en distintas convenciones internacionales.

Encontrar diferencias conceptuales entre estos dos cuerpos legales servirá para brindar o no, un basamento al concepto de “Lucha entre las civilizaciones” de gran difusión desde los ataques del 11 de septiembre, sobre todo haciendo referencia al fenómeno del terrorismo.

Es decir, podríamos constatar si existe un punto de vista compartido a nivel internacional o un punto de vista “occidental” y otro “árabo-islámico” sobre el terrorismo internacional.

PRIMERA PARTE

LIGA DE LOS ESTADOS ARABES

CAPITULO 1

CONVENCIÓN ARABE PARA LA SUPRESIÓN DEL TERRORISMO, ADOPTADA POR EL CONSEJO DE MINISTROS ARABES DEL INTERIOR Y POR EL CONSEJO DE MINISTROS ARABES DE JUSTICIA (EL CAIRO, 22 DE ABRIL DE 1998)

Estructura de la convención

Preámbulo

Parte 1. Definiciones y provisiones generales (Art. 1 y Art. 2).

Parte 2. Principios de cooperación árabes para la supresión del terrorismo

Capítulo 1. El campo de la seguridad.

Sección 1. Medidas para la prevención y supresión de actos terroristas. (Art. 3).

Sección 2. Cooperación árabe para la prevención y supresión de actos terroristas. (Art. 4)

Capítulo 2. El campo judicial

Sección 1. Extradición de los culpables (Art. 5 – Art. 8)

Sección 2. Delegación judicial (Art. 9 – Art. 12)

Sección 3. Cooperación judicial (Art. 13 – Art. 18)

Sección 4. Congelamiento de fondos y ganancias utilizados en o derivados de los actos terroristas (Art. 19 – Art. 20)

Sección 5. Intercambio de evidencia (Art. 21)

Parte 3. Mecanismos para la implementación de la cooperación

Capítulo 1. Procedimientos de extradición (Art. 22 – Art. 28)

Capítulo 2. Procedimientos de delegación judicial (Art. 29 – Art. 33)

Capítulo 3. Medidas para la protección de testigos y expertos (Art. 34 – Art. 38)

Análisis de la convención

La Liga de los Estados Árabes es la organización internacional regional más importante desde el punto de vista político del Medio Oriente.

Creada en 1945 y contando con 22 miembros se ha convertido durante su historia en el termómetro de las relaciones políticas entre los países de la región. Las alianzas, conflictos, éxitos y fracasos a nivel inter-árabe se han reflejado en la actividad o en las decisiones de esta organización.

Para todo aquel que conozca las peculiaridades y características del sistema internacional del Medio Oriente resulta evidente que a pesar de las reiteradas críticas con respecto a la ineficiencia que ha recibido la Liga Árabe, ésta continua siendo un referente a la hora de ver que es lo que esta pasando en la región.

Luego de los acuerdos de paz entre Egipto e Israel (1979), fue suspendida la membresía del gobierno caiota a la liga árabe a la vez que se traslado la sede desde El Cairo hacia Túnez, hecho que duró hasta 1990. Sin embargo, la gran importancia de Egipto en el mundo árabe, no sólo en el aspecto político, sino también en el cultural y demográfico (es el país árabe más populoso), ha marcado muchas veces los rumbos de la Liga Árabe.

No solo debemos tener en cuenta que es en la capital de Egipto donde se encuentra la sede de la Liga Árabe (un dato anecdótico pero significativo es que se encuentra frente al edificio del viejo Ministerio de Relaciones Exteriores Egipto, donde todavía hoy sigue funcionando la Escuela Diplomática Egipcia), sino también que la mayoría de los secretarios generales de la liga han sido de esta nacionalidad (El actual secretario Amr Musa fue previamente el ministro de relaciones exteriores egipcio).

Considerar la importancia de Egipto en el sistema político árabe y en la Liga Árabe tiene el sentido de ubicarnos en los aspectos políticos de la convención que pretendemos analizar ya que la misma nació de una iniciativa presentada por el gobierno de El Cairo ante la organización. En gran parte, el texto final refleja los intereses, presiones y actividades llevadas a cabo por los representantes de este gobierno para hacer avanzar el proyecto. La iniciativa de Egipto no resulta sorprendente teniendo en cuenta el gran problema que durante años significó el terrorismo de carácter fundamentalista para la sociedad egipcia, que es sin lugar a dudas el objetivo contra el cual está pensada esta convención.

Por otra parte, la historia de las relaciones interárabes nos demuestra una sucesión de desconfianzas, enfrentamientos y uniones frustradas que atentan contra la visión simplista pero errónea de un “bloque árabe”.

Si bien en el discurso político árabe la idea de “hermandad” y “cooperación” ocupan un lugar preponderante, en los hechos, asistimos a relaciones de poder perfectamente analizables y comprensibles desde el realismo más puro. El interés nacional es el motor de las relaciones interestatales, aunque muchas veces vaya disfrazado.

Esta situación nos permitirá entender mejor muchas de las limitaciones, diferencias y carencias de la “Convención árabe para la supresión del terrorismo”. El tratamiento jurídico en el ámbito multilateral de

esta temática no puede ser cabalmente analizado y comprendido si no es en relación con el contexto en el que nació y los actores que le dieron vida.

Como primer elemento a analizar resulta esencial establecer cuál el concepto de terrorismo utilizado puesto que conforma el núcleo de la convención.

Así en su artículo 1, inciso 2 leemos:

“Terrorismo: Cualquier acto o amenaza de violencia, cualesquiera que sean sus motivos o propósitos, que es realizado como parte de una agenda criminal individual o grupal y que busca generar pánico entre las personas, causándoles miedo e hiriéndolas, o que pone sus vidas, libertad y seguridad en peligro, o que busca causar daño al medio ambiente, dañar u ocupar instalaciones o propiedades privadas o públicas, o busca poner en peligro recursos naturales nacionales”.

Cualquier acto (o su intento) producido con fines terroristas en cualquiera de los estados miembros de la convención (los 22 estados miembros de la Liga de los Estado Árabes) contra los nacionales, propiedades o intereses de los mismos será considerado como un acto terrorista.

La definición de terrorismo a la que llegaron los países miembros de la Liga de los estados árabes es sólo una más de las cientos de definiciones que sobre este tema se han realizado, sin embargo creemos que hay aspectos importantes a destacar.

Por una parte no establece la diferenciación ya clásica en este tipo de definiciones entre “combatiente” y “no combatiente”. Está generalmente aceptado que esta distinción permite diferenciar entre dos hechos no solo por la metodología empleada (de carácter indiscriminado) y por el objetivo perseguido (sembrar el terror a los fines de presionar a la sociedad para lograr determinados objetivos políticos), sino que nos permite considerar a los blancos de esa violencia. Como lo explicaremos más adelante creemos que este hecho tiene relación con la situación palestina, situación en la cual para los estados árabes no se está frente a un ejemplo de utilización de metodologías terroristas.

La definición que contempla la convención es el fruto de las negociaciones llevadas a cabo entre las partes y de la importancia que cada una de ellas le ha dado a mantener su propia definición de terrorismo en el nivel nacional. Es así que el principal elemento con que cuenta la convención, la piedra fundamental, es solo una vaga definición y que en última instancia quienes decidirán si un hecho puede o no ser calificado de terrorismo son los ordenamientos jurídicos estatales.

Por lo tanto podemos afirmar a esta altura del análisis que no existe un definición de la liga árabe sobre el terrorismo, sólo unos elementos básicos y generales y que, por el contrario, lo que existen son definiciones nacionales de cada uno de los estados miembros de esta organización.

Así, según la convención (art. 1, inc. 3) lo que determina si un acto es terrorista o no es, en primer lugar, la ley interna de cada país, y en segundo lugar, los hechos considerados como terroristas por convenciones internacionales en la materia: La Convención de Tokio sobre ataques u otro tipo de actos cometidos a bordo de aeronaves (14 de septiembre de 1963), Convención de La Haya sobre la supresión de secuestro de aeronaves (16 de

diciembre de 1970), Convención de Montreal sobre la supresión de actos ilegales contra la seguridad de la aviación civil (23 de septiembre de 1971) y su protocolo (10 de mayo de 1984), Convención para la prevención y castigo de crímenes contra personas internacionalmente protegidas, incluyendo agentes diplomáticos (14 de diciembre de 1973), la Convención internacional contra la toma de rehenes (17 de diciembre de 1979) y las provisiones de la Convención de Naciones Unidas sobre la Ley del Mar de 1982 referidas a la piratería en alta mar.

Sin embargo, estos convenios internacionales no se aplican cuando los estados no son parte de dichas convenciones, o cuando sus legislaciones internas excluyen tales hechos de ser considerados terroristas.

El hecho que sean las legislaciones internas de cada estado las que determinen si un hecho puede ser considerado como terrorista o no, si bien mantiene la independencia de los sistemas jurídicos ante concepciones extranjeras, también agrega un importante elemento de inestabilidad al tratamiento de la temática y le quita coherencia y unidad a nivel regional.

Una de las diferenciaciones fundamentales constantemente señalada por los países árabes a la hora de hablar de terrorismo es “el derecho de los pueblos a combatir la ocupación extranjera por los medios que sean necesarios, incluyendo la lucha armada, con el objeto de liberar sus territorios y asegurar su derecho a la autodeterminación e independencia” (art. 2, inc. A), en clara referencia al caso palestino.

Este es un hecho remarcable, ya que en la definición de un hecho terrorista, no aparece como el elemento constitutivo la “metodología empleada”, sino la particular “finalidad política” con la que se la emplea y más precisamente contra quine se ejerce la violencia terrorista.

Ante esta situación llamaremos la atención sobre algunos aspectos destacables. En primer lugar señalemos que la metodología de “guerra de guerrillas” utilizada por la mayoría de los grupos de la resistencia palestina hasta 1967, podría ser considerado como un “legítimo derecho a la ocupación extranjera”, hecho aceptado y reglado por el derecho internacional público puesto que se trataba de unidades militares, con organización, estructura, rangos y con efectivos diferenciados perfectamente de la población civil.

Sin embargo, los hechos de violencia política hacia los que se denominan “blancos ocasionales o de oportunidad”, típicos de la violencia palestina en los últimos años, aún si se mantuviera el objetivo de luchar contra la “ocupación extranjera”, no dejan otra salida que ser considerados terroristas, teniendo en cuenta todo lo dicho anteriormente.

Por otra parte, vemos en la diferenciación establecida con inequívoca referencia al caso palestino una confusión conceptual sobre la que queremos llamar la atención: El artículo al que nos estamos refiriendo nos habla de que el objetivo de estos grupos de resistencia es “liberar los territorios ocupados”. Una de las características distintivas del terrorismo y que lo diferencia de la guerrilla, es que esta última tiene como principal finalidad la de establecer “zonas liberadas” donde ejercer las atribuciones del poder estatal, mientras que el terrorismo carece de tal pretensión.

Por esta razón creemos que estamos ante una definición política y a la vez la podríamos llamar “histórica”, que no se adecua a la realidad actual de la violencia en los territorios palestinos.

De acuerdo al derecho internacional y según lo han reconocido las Naciones Unidas esos territorios son “territorios ocupados”, pero este hecho no debe confundirnos hasta considerar que los hechos terroristas contra ciudadanos comunes israelíes (“blancos blandos o de oportunidad”) no son hechos terroristas.

Una última aclaración sobre este tema, que si bien está implícita en nuestro razonamiento no está demás subrayar: Lo que hemos hecho ha sido tratar de aplicar conceptos teóricos sobre terrorismo al análisis del caso palestino, lo cual no significa que no tengamos nuestra opinión sobre las acciones de las fuerzas del ejército israelí frente al pueblo palestino, pero que sin embargo están más allá de los objetivos de este trabajo.

Siguiendo con el análisis de la convención vemos que el acto en sí no es lo que lo define como terrorista o no, sino su motivación (política) y finalidad (la de generar terror en la sociedad). Pongamos un ejemplo, se produce un homicidio en la calle a plena luz del día, un hombre mata a otro luego de una discusión. A diez cuadras de ese lugar otro homicidio, un hombre perteneciente a un grupo político que utiliza la violencia como herramienta política mata a un ministro debido a las políticas por él implementadas en un área en particular.

Estamos ante dos homicidios, sin embargo la motivación política del segundo caso no existe en el primero. Ahora bien, ¿esa motivación política resulta suficiente para calificar a ese hecho de terrorista, o, por el contrario estamos ante un caso de violencia política pero no de terrorismo (existe entre estos dos conceptos una relación de género y especie)?.

Si sostenemos que la finalidad fundamental del terrorismo es la de generar pánico en la sociedad, creando condiciones en las que nadie se sienta seguro, el segundo caso hipotético planteado tampoco se configuraría como un delito terrorista, sino como un asesinato político.

Sin embargo la convención no reconoce el carácter político y considera como delitos comunes a (art. 2, inc. B): Ataques a los reyes, jefes de estado o gobernantes de los estados partes, así como ataques a sus esposas o sus familias; ataques a los príncipes herederos, vice-presidentes, primeros ministros o ministros de los estados partes; ataques a personas con inmunidad diplomática, incluyendo a embajadores y diplomáticos sirviendo en los estados partes; asesinato premeditado o robo acompañado del uso de la fuerza contra individuos, las autoridades o medios de transporte o comunicaciones; actos de sabotaje y destrucción de propiedades públicas y propiedades afectadas a un servicio público, aún si las mismas son de propiedad de otro estado parte; la manufactura, el comercio ilícito o la posesión de armas, municiones o explosivos, u otros medios que puedan ser utilizados para la realización de actos terroristas.

Consideramos que los primeros puntos señalados por el artículo en cuestión configuran una especie de cerrojo para preservar la estabilidad de los regímenes políticos de la región y la seguridad de las clases gobernantes, pero que están forzando la calificación de delitos comunes al hacerla inclusiva de los mismos.

En la última parte del artículo 2 se establece que el legítimo derecho de resistencia ante la ocupación o agresión extranjera “no se aplicará a ningún acto que perjudique la integridad territorial de cualquier estado árabe”.

En estos casos, los hechos no serán considerados de “carácter político”, es decir, serán delitos comunes.

Tal como en el caso anterior, constituye un instrumento de seguridad para salvaguardar la seguridad y estabilidad de los regímenes políticos. Una forma de sellar cualquier posibilidad de que un delito de esta naturaleza pueda adquirir un carácter de legítima resistencia a un sistema opresivo.

En definitiva, el derecho a la resistencia, la convención se lo reconoce a los palestinos con respecto a Israel, pero no a los ciudadanos de un estado cuyo territorio sea ocupado por de otro estado signatario de la convención. Aplicando este principio, los habitantes de Kuwait no hubieran gozado del derecho de resistencia ante la ocupación Iraquí en 1990.

Con respecto a los principios de cooperación árabes para la supresión del terrorismo (Parte 2 de la convención) en el campo de la seguridad se establece que los estados partes se abstendrán de organizar, financiar, cometer actos terroristas o ser partícipes de los mismo.

Debido a la particular situación del sistema internacional árabe, poco afecto a la cooperación interestatal, las actividades de prevención y supresión de actos terroristas se realizarán siguiendo las leyes y procedimientos de cada uno de los estados.

Teniendo en cuenta que una de las características más destacables del terrorismo actual es su transnacionalidad, estamos ante un remedio que no se adecua al problema que desea enfrentar. Un problema transnacional debe enfrentarse con medios transnacionales, de lo contrario carecerá de verdadera eficacia.

Con respecto a las medidas preventivas de lucha contra el terrorismo, la convención establece ocho puntos o principios sobre los que se basará la cooperación. Principalmente tratan sobre medidas para reforzar la protección de personas e instalaciones y para establecer sistemas de monitoreo y vigilancia más eficaces.

Sabemos que uno de los elementos más importantes con los que cuenta un estado para luchar contra el terrorismo es la inteligencia. Ahora bien, la convención establece (art. 3, punto 1, inc. 7) que se deberá “reforzar las actividades de recopilación de información por parte de los organismos de seguridad y coordinarlas a nivel interestatal de acuerdo con la normativa interna de cada país”.

En el siguiente punto (art. 3, punto 1, inc. 8) se establece que cada estado “conformará una base de datos sobre terrorismo y sobre su particular experiencia en el campo del contraterrorismo, comprometiéndose a mantenerla actualizada y a ponerla a disposición de los otros estados parte”. Siempre teniendo en cuenta las limitaciones establecidas por la legislación interna de cada uno de ellos.

En el artículo 4, se continua tratando el tema del intercambio de información entre las partes. Debemos señalar que no se menciona que organismo estatal será el encargado de realizar esta tarea de intercambio, lo que también llama la atención, habida cuenta de que existen en el seno de la liga árabe, reuniones periódicas (y extraordinarias) de Ministros de Relaciones Exteriores, de Defensa, del Interior, etc. Es decir, parecería razonable, que se hubieran podido establecer las bases de algún mecanismo

multilateral para agilizar este intercambio de información aprovechando la estructura de la organización, cosa que no sucedió.

Sobre estos mismos principios estrictamente nacionales se asienta la cooperación interestatal referida a la investigación de hechos terroristas y al intercambio de experiencias en la materia (estudios de investigación y políticas contraterroristas).

Sin embargo, es en este último campo en que encontramos la única mención, aunque mínima y sólo sugerida, a una potencial acción conjunta en la lucha contra el terrorismo. Se establece que (art. 4, punto 3, inc. 2): “Los estados partes cooperarán, dentro de los límites de sus capacidades, proveyendo toda la asistencia técnica posible para la formulación de programas o el establecimiento de cursos de entrenamiento conjuntos, o cursos de entrenamiento para un estado o un grupo de estados....”.

A partir de este momento la convención sólo hará mención a los mecanismos judiciales para la extradición de los culpables de hechos terroristas, la delegación judicial, la cooperación judicial y el intercambio de evidencia para ser utilizada judicialmente.

Con respecto a la extradición, existen algunas circunstancias en la cuales no se considerará como permisible: Si es requerida por un delito de naturaleza política; si el delito por el cual se requiere este procedimiento está relacionado con el incumplimiento de deberes militares; si el delito por el cual se requiere la extradición ha sido cometido en el territorio del estado requerido (aunque en este caso se aplica el principio de derecho internacional “iudicare aut dedere”); si el delito por el cual se solicita la extradición es res iudicata en el estado requerido o en un tercer estado parte; si el delito ha prescrito en el estado requirente; si el delito ha sido cometido fuera del territorio del estado requirente por una persona que no es nacional del mismo y tal caso no es contemplado como extraditable por la ley del estado requerido; si el estado requirente ha dado una amnistía a los responsables del delito por el cual se solicita la extradición de uno de ellos; si el sistema legal del estado requerido no permite la extradición de sus nacionales. En este último caso, la convención establece que el estado requerido deberá perseguir a los culpables de estos delitos, siempre y cuando el delito este tipificado como de carácter terrorista por su ordenamiento jurídico y con una pena de prisión de más de un año de privación de la libertad, independientemente de su designación.

En todos los casos contemplados por la convención vuelve a hacerse evidente lo señalado con anterioridad: Se trata de un sistema de compartimientos estancos donde la cooperación interestatal queda limitada a casos casi especiales, donde se convierte en la excepción y no en la regla.

El procedimiento para la extradición se realiza a través de los ministerios de justicia o por canales diplomáticos.

La delegación judicial (realizada a través de los Ministerios de Justicia de los estados parte) también es tratada en la convención, aunque como consecuencia de las condiciones anteriormente señaladas, su relevancia es mucho menor.

Un punto a destacar es que la convención no ha establecido las bases de un procedimiento común sino que varía en cada estado, y es el ordenamiento jurídico del estado requerido el que guía el proceso (art. 11).

En cuanto a la cooperación judicial, el principio general es que cualquiera de los estados partes puede requerir la asistencia a los otros estados parte (art.13), ya sea para la investigación de un hecho terrorista o bien, para la búsqueda de los responsables.

Tomando en consideración que para el ejercicio de los derechos de extradición y de cooperación judicial (los dos más importantes desde el punto de vista de la cooperación judicial), resulta sorprendente que la condición básica para su funcionamiento no es solo que este configurado el delito en los ordenamientos jurídicos, sino que tal delito tenga una prisión de mayor de un año.

Es decir, no solo hay que lograr que los dos estados configuren el mismo delito, sino que lo penen de manera similar. Si no es así, aunque haya existido el delito no se podrá ejercer el pedido de extradición ni el de cooperación judicial.

Tampoco insinúa la convención la necesidad de avanzar hacia armonización a nivel regional para el tratamiento y calificación de este tipo de delitos.

Finalmente, la convención dedica su última parte a las medidas para la protección de testigos y expertos, a los que se les reconoce cierta inmunidad y protección al momento de viajar a otro estado parte para declarar u opinar sobre delitos terroristas acerca de los cuales posean información.

SEGUNDA PARTE

ORGANIZACIÓN DE LA CONFERENCIA ISLAMICA

CAPITULO 2

CONVENCIÓN DE LA OCI PARA LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO (OUAGADOUGOU , 1 DE JULIO DE 1999)

Estructura de la convención

Preámbulo

Parte 1. Definición y provisiones generales

Parte 2. Fundamentos de cooperación islámica para combatir el terrorismo

Capítulo 1. En el campo de la seguridad

División 1. Medidas para prevenir y combatir crímenes terroristas.

División 2. Áreas de cooperación islámica para prevenir y combatir el terrorismo.

Capítulo 2. En el campo judicial

Sección 1. Extraditando criminales

Sección 2. Comisión rogatoria

Sección 3. Cooperación judicial

Sección 4. Congelamiento de fondos y ganancias utilizados en o derivados de los actos terroristas

Sección 5. Intercambio de evidencia

Parte 3. Mecanismos de implementación de cooperación

Capítulo 1. Procedimientos de extradición.

Capítulo 2. Medidas para las comisiones rogatorias

Capítulo 3. Medidas para proteger a testigos y expertos.

Parte 4. Provisiones finales

Análisis de la convención

La Organización de la Conferencia Islámica fue establecida en 1969 en Rabat (Marruecos). Entre los objetivos de la organización se encuentra el de trabajar para “cristalizar la unidad y expresar la solidaridad de la comunidad islámica (Ummah)”.

Está conformada en la actualidad por 54 miembros cuya característica en común es contar con poblaciones mayoritariamente musulmanas. Es la organización islámica más importante del mundo. Actúa representando los intereses y posturas de los estados islámicos a nivel mundial, de allí su gran importancia internacional.

Si bien el sustrato común de los estados que la conforman podrían hacernos pensar en un alto grado de homogeneidad, los hechos nos demuestran lo contrario. Los graves problemas y las profundas diferencias existentes entre sus miembros dificultan en gran manera su tarea. Como en el caso de la Liga Árabe, las ambiciones de poder se disfrazan utilizando fórmulas carentes de contenido, a la vez que demuestran un alto grado de ineficiencia a la hora de solucionar los problemas más importantes y acuciantes de sus miembros o entre sus miembros.

La organización tiene su sede central en Jeddah (Arabia Saudita), y hay quienes afirman que nació en su momento como un proyecto saudí a los fines de actuar como contrapeso a la importancia de los regímenes nacionalistas y laicos árabes.

Como lo hicimos al considerar la convención de la liga árabe, comenzaremos por ver cuál es la definición que da esta convención de terrorismo en su artículo 1 es la siguiente:

“Terrorismo significa cualquier acto de violencia o amenaza de violencia sin importar sus motivos o intenciones que busca realizar un plan criminal colectivo o individual con el objeto de aterrorizar a la gente, amenazar con dañarlas, o poner en peligro sus vidas, honor, libertades, seguridad o derechos, o exponer el medio ambiente o cualquier instalación o propiedad pública o privada a peligros, u ocuparlas o tomarlas, o poner en peligro recursos naturales nacionales, o instalaciones internacionales, o amenazar la estabilidad, integridad territorial, unidad política o soberanía de estados independientes”.

Esta definición es esencialmente la misma que da la convención de la liga árabe, sin embargo la de la OCI resulta más inclusiva ya que agrega en su última parte algunos elementos nuevos al considerar también como terrorismo: atacar instalaciones internacionales, o amenazar la estabilidad, integridad territorial, unidad política o soberanía de estados independientes.

Entre los considerandos de la convención volvemos a encontrar la diferenciación entre “terrorismo” y “legítimo derecho a la ocupación extranjera”, así sostiene la convención: “Confirmando la legitimidad del derecho de los pueblos a luchar contra la ocupación extranjera y contra regímenes racistas por todos los medios, incluyendo la lucha armada para liberar sus territorios y alcanzar el derecho a la autodeterminación e independencia de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta y resoluciones de la Organización de Naciones Unidas”.

El artículo 2 de la convención señala: “La lucha de los pueblos, incluyendo la lucha armada contra la ocupación extranjera, agresión, colonialismo y hegemonía, dirigida hacia la liberación y autodeterminación de acuerdo con el derecho internacional, no serán considerados como actos terroristas”.

Con respecto a esta diferenciación nos remitimos a lo señalado en las páginas anteriores. Lo que resulta llamativo es que en esta misma parte de la convención encontramos una frase que parecería contradecir la salvedad incluida en este texto con referencia al caso palestino: “convencidos de que el terrorismo no puede ser justificado de ningún modo, y que por consiguiente debe ser condenado en todas sus formas, manifestaciones, acciones, medios y prácticas, sin importar su origen, causa o propósito, incluyendo la participación directa o indirecta de los estados”.

Otro de los aspectos a destacar es el reconocimiento de la convención a la naturaleza del fenómeno terrorista actual, el cual se “relaciona cada vez en mayor medida con el crimen organizado, incluyendo el tráfico ilícito de armas, narcóticos, seres humanos y el lavado de dinero”.

Este reconocimiento creemos que es la base para poder luchar contra este fenómeno teniendo en cuenta sus nuevas manifestaciones y no quedar atado a viejas concepciones de terrorismo que no se adecuan a la actualidad.

Con respecto a cuales hechos serán considerados como “actos terroristas”, la convención retoma el camino indicado por la convención de la Liga Árabe, es decir, serán las legislaciones internas de cada estado las que determinarán esta cuestión en última instancia.

Por otra parte, también se considerarán actos terroristas a los así tipificados a nivel internacional por distintas convenciones antiterroristas. Al respecto, cita como fuentes los mismos instrumentos internacionales reconocidos por la convención de la Liga Árabe, aunque le agrega otros instrumentos jurídicos internacionales: Convención para la protección física del materia nuclear (Viena, 1979), Protocolo para la supresión de actos ilegales contra plataformas fijas en la plataforma continental (Roma, 1988), Convención para la supresión de actos ilegales contra la seguridad marítima (Roma, 1988), Convención internacional para la supresión de actos terroristas cometidos con bombas (Nueva York, 1997), Convenio para la marcación de explosivos plásticos a los fines de detección (Montreal, 1991).

Esta convención repite lo estipulado en la convención de la Liga Árabe en cuanto a una serie de delitos que a pesar de poder contener motivaciones políticas no serán considerados como de tal carácter sino como delitos comunes. La enumeración es la misma (art. 2 inc. B), si bien agrega un último inciso donde leemos (art. 2 inc d): “[tampoco serán considerados como delitos políticos] Todas las formas de delitos internacionales, incluyendo el

tráfico ilegal de narcóticos y personas. El lavado de dinero a los fines de financiar actividades terroristas será considerado como un acto terrorista”.

Esta última parte del artículo representa toda una novedad que nos está señalando una mayor comprensión de las características del terrorismo actual. La comprensión del fenómeno es el primer paso para diseñar una eficaz política antiterrorista.

Al tratar el tema de la cooperación en la lucha contra el terrorismo, primeramente se aplica al tratamiento de las medidas en el campo de la seguridad y la prevención. Este artículo (art. 3) es exactamente igual al referido sobre esta temática en la convención de la Liga Árabe (Art.3).

Al igual que lo hemos señalado, la carencia más importante es la escasa importancia dada al intercambio de información con respecto a grupos y actividades terroristas, y la nula referencia al establecimiento de un sistema de intercambio de información a nivel de la OCI.

Con respecto a las actividades de cooperación (art. 4) la convención señala que la misma será realizada teniendo en cuenta las limitaciones y posibilidades impuestas por las leyes nacionales de cada uno de los estados parte.

Lo establecido por la convención en cuanto al intercambio de información, investigación e intercambio de experiencias en materia de terrorismo es exactamente lo mismo a lo establecido en la convención de la Liga Árabe.

Sin embargo, aparece en el texto de la OIC un elemento nuevo, se trata de la cooperación a nivel interestatal en el campo de la educación e información (art. 4 parte 4) con el fin de propagar una mejor imagen del Islam.

El texto señala: “Los estados parte cooperarán promoviendo actividades informativas y apoyando a los medios de comunicación para confrontar a las campañas difamatorias contra el Islam, protegiendo la verdadera imagen de tolerancia del Islam, y a la vez exponiendo los objetivos y peligros que representan los grupos terroristas para la estabilidad y seguridad de los estados islámicos” .

Continúa: “Los estados partes incluirán en los programas educacionales estatales los nobles valores humanos que proscriben la práctica del terrorismo”.

Al finalizar, insta la convención a los estados parte a: “Apoyar los esfuerzos que apunten a incorporar contenidos en los distintos niveles de enseñanza sobre pensamiento islámico e iytihad”.

“Iytihad” es el juicio interpretativo basado en la jurisprudencia. Es una de las formas de generación de normas jurídicas, ya que se trata de elaborar una ley o un dictamen mediante el estudio de fuentes jurídicas.

El objetivo de la convención es propagar el conocimiento de las fuentes islámicas que en forma inequívoca condenan al terrorismo. Es decir, a través de fuentes islámicas combatir la creencia generalizada de que el Islam acepta e insta a la práctica del terrorismo.

La sección referida a la cooperación judicial, y particularmente a la extradición de responsables de hechos terroristas es exactamente igual en ambas convenciones. La única diferencia constatable es que no se exige (tal y como lo dispone la convención de la Liga Árabe) que el delito considerado

como terrorista por los estados parte (más allá de la denominación que tenga) sea reprimido con la pena de una prisión mínima de un año por el ordenamiento jurídico del estado requerido.

La sección referida a la delegación judicial o como la llama la convención “comisión rogatoria” es esencialmente la misma en las dos convenciones, sin embargo la convención de la OCI incorpora en su art. 12 un aspecto no contemplado en la convención de la Liga Árabe.

Este artículo señala que: “El pedido de una comisión rogatoria relacionada con un hecho terrorista no podrá ser negada aduciendo el principio de confidencialidad de las transacciones bancarias y financieras. En la implementación de tal pedido serán seguidas las normas del estado requerido”.

Debemos recordar que las comisiones rogatorias tienen por objeto asegurar la cooperación interestatal a los fines de solicitar el testimonio de testigos, efectuar búsquedas y capturas de sospechosos, examinar evidencias judiciales y obtener documentación, registros y copias certificadas de los mismos. Todo esto tiene por objetivo reforzar la capacidad de los estados de reunir información y pruebas con las cuales llevar adelante la investigación de hechos terroristas.

Tomando en cuenta la importancia y la facilidad de las transacciones financieras a nivel internacional, que permiten el financiamiento de grupos terroristas, es que la convención, en forma muy acertada, incluye el artículo en cuestión a los fines de que el principio de confidencialidad bancario no sea utilizado como pretexto para evitar la investigación de movimientos de dinero utilizados para la comisión de delitos terroristas.

Las secciones referidas a la cooperación judicial entre los estados parte, al congelamiento de fondos y ganancias utilizados en o derivados de los actos terroristas y al intercambio de evidencia son las mismas en ambas convenciones existiendo solo diferencias en cuanto a su redacción pero no en cuanto al tratamiento de estas temáticas.

Los procedimientos de extradición (art. 22) y de comisión rogatoria (art. 29) serán tramitados a través de los respectivos ministerios de justicia, la diferencia con la convención de la Liga Árabe es que esa también contemplaba la realización de estos trámites a través de canales diplomáticos.

Un punto interesante en ambas convenciones es que a pesar del énfasis puesto en la autonomía estatal en caso de que un estado rechace el pedido de delegación judicial o de comisión rogatoria (según la terminología adoptada respectivamente por las dos convenciones) realizado por otro estado parte, el estado requerido deberá dar los fundamentos de una respuesta negativa (art. 33 de ambas convenciones).

Es una medida tendiente a reducir el margen de discrecionalidad por parte de los estados, ya que se intenta evitar que motivaciones extrajudiciales sirvan de excusa para no dar la colaboración requerida para la investigación de actos terroristas.

Finalmente las medidas con respecto a la protección de testigos y expertos son las mismas en ambas convenciones.

Conclusiones

Como ya lo señalamos, llama la atención al analizar estas convenciones la escasa importancia dada a las medidas de cooperación en cuanto a la prevención e intercambio de información (art. 3 y 4), todos los elementos de ambas convenciones están centrados en los procedimientos de cooperación a seguir una vez cometidos los actos terroristas (art. 5 – art. 38). El enfoque es como se actúa una vez que el daño ya ha sido causado y no como actuar para evitar que se produzca el daño.

La inteligencia es la herramienta más importante que poseen los estados para luchar contra el terrorismo. Una estructura de inteligencia profesional, motivada y con recursos técnicos y humanos es el elemento esencial para el desarrollo de una política antiterrorista.

Ahora bien, no es suficiente que cada estado tenga tal estructura, sino que resulta de suma importancia que exista una verdadera cooperación a nivel interestatal, ya que en su mayoría los grupos terroristas actúan en varios estados a la vez, beneficiándose de las limitaciones operativas de las organizaciones estatales que no pueden evitar las fronteras interestatales, tal y como ellos lo hacen.

A pesar de esto, ninguna de las dos convenciones ni siquiera contempla la necesidad futura de establecer algún tipo de estructura a nivel interestatal o supraestatal encargada de la recolección, análisis e intercambio de información.

Las convenciones tampoco se refieren a los medios a utilizar en cuanto a la necesidad de trabajar para la eliminación de las situaciones sociales que actúan como caldo de cultivo para generar grupos descontentos que utilizan metodologías terroristas. Sin temor a equivocarnos podemos decir que la concepción de lucha contra el terrorismo contenida en estas convenciones es extremadamente sesgada y por lo tanto ineficiente.

Sólo se contempla al fenómeno del terrorismo como un fenómeno a reprimir una vez que haya actuado, pero falta una visión que trate de integrar todos los elementos de este flagelo.

Ambos instrumentos legales son el resultado de múltiples intereses políticos, a menudo, contradictorios, que las reducen a ser instrumentos declamatorios pero no herramientas eficaces de lucha contra el terrorismo.

Si vemos un poco más de cerca, podremos observar que no se trata de un verdadero instrumento multilateral, sino de un marco general para las relaciones bilaterales, donde siempre primará el interés nacional de cada uno de los estados parte.

Sin temor a equivocarnos podemos sostener que no existe una política antiterrorista a nivel de la Liga de los Estados Árabes o de la OCI, lo que establece la convención son una serie de principios generales y procedimientos que se agotan en la instancia nacional. No hay un germen de una política a nivel regional. Ni siquiera una verdadera definición de terrorismo, ya que como lo hemos visto en última instancia es cada ordenamiento jurídico estatal el que establece que es un delito terrorista.

La convención no sienta las bases de un tratamiento legal común al fenómeno del terrorismo ni tampoco el de una institución jurídica regional que se ocupe exclusivamente de la problemática del terrorismo. Muy por el

contrario, el énfasis está puesto en la independencia normativa y judicial de cada estado parte.

Estos puntos nos señalan la falta de interés en el diseño de una política contra el terrorismo a nivel regional. Por otra parte, ni siquiera se establecen mecanismos adecuados con respecto a las respuestas contraterroristas que podrían llevar adelante los estados, ya que ese aspecto también es manejado exclusivamente a nivel estatal.

Las diferencias existentes entre los estados miembros de la liga árabe han hecho que los elementos finales acordados y las limitaciones de los mismos reduzcan en forma destacable la importancia práctica de esta convención en la lucha contra el terrorismo.

Una vez más no queremos dejar de señalar la gran contradicción de que se reconoce y legitima las actividades terroristas de los grupos fundamentalistas palestinos y no así la de otros grupos fundamentalistas.

Ante un fenómeno tan complejo como es el terrorismo cualquier enfoque unidimensional está condenado al fracaso. Más si estas iniciativas carecen o no consideran entre sus elementos más importantes la colaboración interestatal.

Según los instrumentos analizados, la lucha contra el terrorismo es considerada como una lucha estatal contra un fenómeno transnacional.

Da la impresión de que es la una lucha contra un enemigo y a la vez una herramienta de poder a nivel regional.

INDICE

Introducción	Página 1
Primera parte: Liga de los Estados Árabes	Página 2
<u>Capítulo 1.</u> Convención Árabe para la supresión del Terrorismo (El Cairo, 22 de abril de 1998)	
Segunda parte: Organización de la Conferencia Islámica (OCI)	Página 9
<u>Capítulo 2.</u> Convención de la OCI para la lucha contra el terrorismo (Ouagadougou, 1 de julio de 1999).	
Conclusiones	Página 14