

Iniciativas de las Naciones Unidas para combatir el terrorismo internacional

Silvia A. Fernández de Gurmendi*

** Diplomática. Integra la Misión Argentina ante las Naciones Unidas. Desde 1994 preside las negociaciones anuales sobre terrorismo en la Sexta Comisión de la Asamblea General. Las opiniones son aquí vertidas por la autora exclusivamente a título personal.*

Introducción

Las iniciativas recientes de las Naciones Unidas demuestran el creciente reconocimiento de los Estados Miembros de que el terrorismo internacional representa un desafío global que solamente puede ser combatido eficazmente por la comunidad internacional en su conjunto. Una de las notas que actualmente distingue al terrorismo es que incorpora a su accionar adelantos tecnológicos que incrementan su capacidad destructiva al mismo tiempo que potencian su capacidad transnacional. Esta nueva potencialidad hace que ningún miembro de la comunidad internacional pueda ya considerarse al abrigo del terrorismo y que toda la humanidad deba percibirse como víctima potencial. Exige, asimismo, una acción internacional concertada que complete los esfuerzos nacionales.

La Organización de las Naciones Unidas, por su carácter universal y naturaleza global, es quien puede y debe hacerse cargo de este desafío. Su accionar pasado en este tema estuvo condicionado por el enfrentamiento ideológico propio de la guerra fría, lo que impidió tanto una condena inequívoca del terrorismo internacional como el diseño de medidas adecuadas para combatirlo. El tenor de las nuevas iniciativas, facilitadas por el nuevo contexto internacional, permite augurar una respuesta futura más eficaz.

I. ¿Qué es terrorismo?

En la Declaración efectuada con motivo de la celebración del Cincuentenario de las Naciones Unidas, el 24 de octubre de 1995, los Estados Miembros y observadores de las Naciones Unidas, en representación de los pueblos del mundo, reafirmaron solemnemente los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas y

su adhesión a ellos. En el capítulo dedicado a consideraciones sobre la paz se comprometieron a «actuar juntos para conjurar las amenazas que el terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones, hacen pesar sobre los Estados y las personas».¹ (Ver página siguiente)

Los argumentos esgrimidos durante las negociaciones que precedieron el difícil acuerdo -que finalmente se alcanzó pocas horas antes del aniversario- condensaron décadas de desencuentros en materia de terrorismo en el ámbito de las Naciones Unidas. A cincuenta años de su creación y más de dos décadas después de la incorporación del tema en el programa de la Asamblea General, se continuaba objetando que se condenara al terrorismo internacional en forma incondicional bajo el argumento que resultaba necesario previamente definir el concepto.

El término «terrorismo» es, sin duda, vago e impreciso, al punto tal que no sirve para ningún propósito operativo, como lo señalara el ex Juez de la Corte Internacional de Justicia, Richard Baxter². Cientos de definiciones han sido propuestas por académicos y gobiernos e, inclusive, por la Liga de Naciones, pero ninguna ha sido aceptada por la comunidad internacional.

Las resoluciones adoptadas por la Asamblea General entre 1987 y 1991 propusieron, a solicitud de Siria, la convocatoria de una Conferencia internacional con el objetivo principal de definir al terrorismo internacional a fin de distinguirlo de las luchas legítimas de liberación.

Esta propuesta partía de la base de considerar como justificables o legítimas a ciertas clases de violencia política. Por ello, fue siempre resistida por los Estados Unidos y países occidentales en razón de las dificultades políticas obvias -y seguramente insuperables en un contexto de guerra fría- para afrontar una conferencia internacional destinada a distinguir entre violencia revolucionaria legítima y violencia terrorista criminal. Resultaba particularmente claro entonces, y lo es aún hoy, aunque en menor medida, que el proceso de definición del terrorismo internacional formaba parte de una confrontación más amplia entre ideologías y objetivos opuestos.

Ante la imposibilidad de emprender un ejercicio internacional destinado a definir el terrorismo, los países occidentales mantuvieron durante décadas que esta definición no era operativamente necesaria para adoptar medidas conducentes a su eliminación.

Sin embargo, la importancia de una definición no debe ser subestimada como mera preocupación académica. De hecho, la falta de definición aceptada influyó de manera cierta en el diseño del régimen jurídico auspiciado por las Naciones Unidas. Asimismo, el desencuentro conceptual se tradujo hasta épocas muy recientes, en una condena ambigua por parte de la Asamblea General y en un involucramiento reducido y reticente por parte del Consejo de Seguridad.

1. 1. Terrorismo y violencia política

El significado corriente del concepto ha ido evolucionando desde que comenzó a utilizarse a fines del siglo XVIII. La palabra «terror» fue utilizada por primera vez en conexión con el «Reino del Terror» jacobino que sucedió a la Revolución francesa. Varios gobiernos hoy continuarían definiendo terrorismo en estrecha relación a la utilización del terror por parte de un Estado para mantener sometida una población determinada. Sin embargo, en la actualidad el concepto se aplica principalmente a actos de individuos o grupos de individuos.

El concepto de terrorismo aplicado a acciones de individuos fue utilizado por primera vez en un instrumento penal internacional en la Tercera Conferencia Internacional para la Unificación del Derecho penal celebrada en Bruselas del 26 al 30 de junio de 1930, como consecuencia de la intensificación de actos terroristas internacionales que siguieron a la primera guerra mundial.

Los asesinatos de 1934 en Marsella del Rey Alejandro de Yugoslavia y del Presidente del Consejo de la República de Francia, Louis Barthou condujeron a la adopción por la Liga de Naciones de la Convención para la prevención y represión del terrorismo el 16 de noviembre de 1937. Esta Convención definía al terrorismo de manera amplia en su artículo 1 como “los hechos criminales dirigidos contra un Estado y cuyo fin o naturaleza es provocar el terror en personas determinadas, en grupos de personas o en el público». Esta convención que solamente recibió una ratificación y una adhesión nunca entró en vigor, en gran parte debido a la escalada de violencia que poco tiempo después devastó la Liga de Naciones y desembocó en la Segunda Guerra Mundial. También se han atribuido las resistencias de los Estados para adherir a la convención a la amplitud excesiva de la definición consagrada. 3

Actualmente, algunos autores sugieren un enfoque aún más amplio por el que se incluiría en la definición a prácticamente todos los hechos de violencia. No obstante, la visión predominante parece ser la de considerar terrorismo solamente a aquellos actos de violencia cometidos con motivaciones políticas, a fin de distinguirlo de crímenes de naturaleza similar cometidos por delincuentes comunes para obtener un beneficio privado o personal. En este sentido, Cherif Bassiouni recuerda que toda forma de violencia es susceptible de inspirar terror en sus víctimas, independientemente de que sean cometidos por individuos, grupos organizados o agentes de estado. Sin embargo, no toda actividad criminal que inspira terror a través de la violencia es “terrorismo”, de la misma manera que no cualquier actividad criminal cometida por un grupo constituye lo que hoy corrientemente se denomina «crimen organizado». Lo que esencialmente distingue al «terrorismo» del “crimen organizado» y de otras ofensas comunes es la motivación del autor. Mientras que el «crimen organizado” se caracteriza por un motivo pecuniario, el terrorismo se caracteriza por un motivo ideológico”.4

Sin embargo, debe reconocerse que si bien terrorismo implica violencia con objetivos políticos, no toda violencia política es terrorismo. A nuestro juicio, la calificación que de manera más adecuada permite distinguir los actos

terroristas de otros actos de violencia política o de otros delitos comunes, reside en la particular vinculación -o precisamente la ausencia de vinculación- entre el terrorista y sus víctimas. Estas se convierten en meros símbolos en la comunicación entre los terroristas y el verdadero objetivo apuntado: un gobierno o entidad con autoridad de fuerza pública de quien se espera obtener una concesión o determinado comportamiento. Las víctimas constituyen un objetivo o «blanco» inmediato o instrumental, mientras que el objetivo primario es diferente. Esto coloca a las víctimas en una situación de especial vulnerabilidad o indefensión frente a ataques no provocados por ellas y que son por naturaleza, extraordinarios, repentinos y arbitrariamente seleccionados.

Así, lo que caracteriza al terrorismo, es que golpea a sus víctimas directas sin provocación de éstas, las cuales son, desde este punto de vista, “víctimas inocentes”. Aplicando por analogía principios básicos del derecho internacional humanitario, este dato fundamental conduce a considerar como injustificable todos los actos terroristas, con total independencia de la legitimidad de las motivaciones de la lucha en la cual se insertan.

Cabe recordar que el derecho internacional humanitario, conjunto de normas aplicable a tiempos de conflicto armado, ha tenido siempre por objetivo «humanizar la guerra» sin pretender pronunciarse sobre las causas o legitimidad de la misma. En el marco de este objetivo, el derecho internacional humanitario ha ido sucesivamente prohibiendo determinadas conductas contra ciertas categorías de personas que no se encuentran, por razones diversas en condiciones inminentes de atacar o de infligir daño a su enemigo y que son, desde este punto de vista «inocentes». Tales como los soldados que no están activamente involucrados en las hostilidades (por ejemplo por estar heridos o prisioneros), personas fuera de combate o la población civil.

El contenido de la compleja red de normas y costumbres aplicables a conflictos armados demuestra el reconocimiento de la comunidad internacional de que ciertos comportamientos son inadmisibles aún en un contexto de violencia y emergencia extrema como el que caracteriza una guerra. Refleja la aceptación de que «en toda forma de conflicto humano, hay algunos medios de utilizar la fuerza que no deben emplearse, ni siquiera cuando el uso de la fuerza se justifique legal y moralmente, y sea cual fuere carácter de quien los emplea».5 Por ello determinados ataques cometidos contra ciertas categorías de personas son considerados crímenes de guerra y sus autores pasibles de sanciones penales.

Resultaría paradójal que la humanidad justifique para tiempos de paz metodologías que califica de crímenes de guerra en situaciones de conflicto armado, en las que, por su naturaleza, se amplía considerablemente el límite del sufrimiento tolerable.6

Desde esta óptica, resulta falso el dilema planteado durante décadas en el debate sobre terrorismo de las Naciones Unidas tendiente a distinguir entre actos terroristas condenables y actos de violencia legítimos por ser cometidos en la prosecución de fines justos. Las motivaciones políticas de sus autores solamente pueden ser invocadas para distinguir el terrorismo de la delincuencia ordinaria y no para diferenciar, en función de la justicia

o injusticia del fin perseguido entre actos terroristas «buenos» y actos terroristas «malos». La utilización de víctimas inocentes convierte a todos los actos terroristas en actos criminales injustificables.

La evolución en el tratamiento del tema en el ámbito de las Naciones Unidas, en particular, en el marco de las iniciativas adoptadas desde la Declaración de 1994, marca una tendencia a resolver la cuestión en el sentido apuntado. Esto es, a considerar criminales e injustificables todos los actos terroristas, independientemente de la justicia o legitimidad de los fines perseguidos.

1. 2. Terrorismo y derechos humanos.

El creciente endurecimiento de tono en contra del terrorismo internacional y la ampliación del espectro de medidas concretas diseñadas para combatirlo ha suscitado la preocupación por lograr un adecuado equilibrio entre la lucha contra el terrorismo y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales.

Países particularmente afectados por la acción del terrorismo en sus propios territorios han promovido propuestas tendientes a declarar en el marco de las resoluciones de Naciones Unidas sobre terrorismo que ‘los actos terroristas violan los derechos humanos». Este tipo de propuestas ha generado la firme, y hasta ahora infranqueable, resistencia de los países occidentales por razones de naturaleza técnico-jurídica y política.

Desde el punto de vista del derecho internacional se ha argumentado que solamente los Estados, como sujetos de derecho internacional, pueden violar el conjunto de disposiciones relativas a los derechos humanos y desencadenar la puesta en marcha de los diversos organismos y mecanismos diseñados para su protección. Los actos terroristas, cometidos por individuos, por atroces que sean, no constituyen infracciones a este ordenamiento jurídico sino actos criminales que engendran la responsabilidad penal individual de sus autores.

Mas allá de los argumentos puramente técnicos, las propuestas tendientes a asimilar actos terroristas con violaciones de derechos humanos han sido percibidas como un intento de determinados gobiernos de justificar internacionalmente la violencia utilizada internamente por las propias autoridades estatales en su accionar contra el terrorismo.

A fin de evitar que las acciones contra el terrorismo se realicen en desmedro del estado de derecho, no solamente se ha rechazado este tipo de amalgama sino que se han incorporado formulaciones que expresamente recuerdan a los gobiernos que el combate del terrorismo internacional debe efectuarse «de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho internacional y las normas internacionales de derechos humanos».7

II. La lucha contra el terrorismo en la Asamblea General

A pesar de que el Consejo de Seguridad tiene, en virtud de la Carta, responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, su involucramiento en materia de terrorismo ha sido tardío y limitado. Las principales medidas contra el terrorismo internacional han estado a cargo, fundamentalmente, de la Asamblea General.

2.1. La herencia de Nuremberg

De manera general la Asamblea General condenó el terrorismo desde los primeros años de la Organización, aunque en forma tangencial. En 1946, la Asamblea General confirmó los principios de Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto del Tribunal de Nuremberg y las sentencias de dicho tribunal encargado del juicio y castigo de los principales criminales de guerra del Eje europeo⁸. En estos principios se condenaba severamente los actos terroristas perpetrados por la Alemania nazi contra otros Estados.

Al año siguiente, por Resolución 177(II) de 1947, la Asamblea decidió, encargar a la Comisión de Derecho Internacional (CDI) la formulación de los principios de derecho internacional reconocidos por el Tribunal de Nuremberg y la preparación de un proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad. El proyecto de código preparado en 1954 por la CDI conforme a dicha resolución, calificaba de delito contra la paz y la seguridad de la humanidad «el hecho de que las autoridades de un Estado emprendan o estimulen actividades terroristas en otro Estado, o la tolerancia por las autoridades de un Estado de actividades organizadas, encaminadas a realizar actos terroristas en otro Estado».⁹

Este código sufrió numerosas interrupciones ante la dificultad de definir varios de los crímenes, incluidos los crímenes de agresión y terrorismo. El código solamente pudo ser terminado casi 50 años después, en 1996, cuando la CDI se decidió a acortar considerablemente la lista de los crímenes a considerar, suprimiendo, entre otros, el crimen de terrorismo.¹⁰

2.2. La condena ambigua

A finales de la década de los sesenta y comienzos de los setenta, la preocupante multiplicación de actos terroristas llevó a una expansión de las actividades de la Asamblea General de las Naciones Unidas en materia de terrorismo.

En 1972, como consecuencia de los actos perpetrados durante las Olimpiadas de Munich, se incluyó, el tema del terrorismo internacional como tema separado del programa de la Asamblea General y se lo remitió para su tratamiento en la Sexta Comisión (Legal).

La propuesta de incluir el tema bajo el título *«Medidas para prevenir el terrorismo internacional que pone en peligro vidas inocentes o causan su pérdida o compromete libertades fundamentales»* logró pasar el examen del Comité General sin modificaciones importantes. El Comité recomendó la inclusión del tema a la Asamblea General por 15 votos a favor, 7 en contra y 2 abstenciones.

Pero tanto el hecho de que todos los opositores provenían de Africa y Asia así como la argumentación utilizada durante la discusión permitía anticipar las dificultades que sobrevendrían en la Asamblea General en torno al tema. El principal argumento sostenido en el Comité General fue que la inclusión del tema constituiría otra tentativa de considerar como terrorismo a la legítima lucha de los pueblos bajo el yugo del colonialismo y de la dominación extranjera. También se argumentó, que el «terrorismo de estado» (o supresión de pueblos coloniales por la fuerza) era mucho más nocivo y costaba más vidas humanas que actos de individuos y de grupos guerrilleros. Se concluyó que la única manera de considerar la cuestión del terrorismo era considerando sus causas subyacentes 11

Este último argumento tomó la forma de una propuesta de enmienda al título del tema que Arabia Saudita presentó con el objetivo de hacer explícita la necesidad de estudiar las causas subyacentes del terrorismo internacional. En virtud de esta enmienda, la cuestión del terrorismo se incluyó bajo el siguiente título:

«Medidas para prevenir el terrorismo internacional que pone en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete las libertades fundamentales, y estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo y los actos de violencia que tienen su origen en las aflicciones, la frustración, los agravios y la desesperanza y que conducen a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, en un intento de lograr cambios radicales»

La importancia de conocer las causas era indudable. Sin embargo, si se ponía excesivo énfasis en estudiar el terrorismo internacional como fenómeno se podía debilitar la posibilidad de combatirlo mediante medidas concretas. Este riesgo fue señalado por la Secretaría de las Naciones Unidas en un documento preparado para consideración de la Sexta Comisión:

"Los esfuerzos encaminados a eliminar esas causas deben ser intensos y continuos porque la humanidad, a pesar

de sus poderes intelectuales, no ha logrado todavía crear un orden social libre que no cause ni provoque la violencia. Sin embargo, el terrorismo amenaza, pone en peligro y destruye vidas y libertades fundamentales de personas inocentes y no sería justo dejar a éstas sin protección hasta que se hubiesen remediado las causas y no se hubiese dado pleno efecto a los propósitos y principios de la Carta. Es necesario tomar ahora medidas de cooperación internacional para proteger en lo posible los derechos de esos inocentes. En todos los momentos de la historia, la humanidad ha reconocido la inevitable necesidad de reprimir algunas formas de violencia que de otro modo habrían amenazado la existencia misma de la sociedad así como la del propio hombre”¹²

Erik Suy, Presidente de la Sexta Comisión del 27 período de sesiones de la Asamblea General y ulteriormente Consejero Legal de la ONU señalaría en Marzo de 1973, que "en realidad, un estudio simultáneo de las "causas" y de las "medidas" era una condición imposible de cumplir. La solicitud de considerar la cuestión en bloque no era en realidad otra cosa que una maniobra destinada a reducir el terrorismo a una cuestión puramente política y a impedir que se adoptaran medidas concretas. ¹³

Los debates ulteriores en la Sexta Comisión de la Asamblea General demostraron que numerosos estados aun no estaban listos para proponer medidas para combatir el terrorismo internacional. Buena parte de ellos, en particular estados de Asia y Africa tenían reservas para condenar sin condicionamientos todos los actos terroristas, independientemente de sus motivaciones. En la primera resolución sobre el tema (Resolución 3034 del 18 de diciembre de 1972), la Asamblea General señalaba en el Preámbulo que estaba “profundamente perturbada por los actos de terrorismo internacional que ocurren con frecuencia cada vez mayor y que ocasiona la pérdida de vidas humanas inocentes». Sin embargo, en los párrafos operativos, solamente instaba «a los Estados a que consagren su atención inmediata a buscar soluciones justas y pacíficas a las causas subyacentes que dan origen a dichos actos de violencia". Al mismo tiempo reafirmaba «el derecho inalienable a la libre determinación y a la independencia de todos los pueblos que se encuentran bajo regímenes coloniales y racistas o bajo otras formas de dominación extranjera y sostiene la legitimidad de su lucha, en particular la lucha de los movimientos de liberación nacional».

Durante casi dos décadas coexistirían en las sucesivas resoluciones adoptadas sobre el tema, el llamado a combatir el terrorismo internacional con la reafirmación del derecho a luchar por la libre determinación.¹⁴

Si bien este derecho era indiscutible «per se», su reafirmación en el contexto de de una resolución para condenar actos terroristas que «ocasionan la pérdida de vidas humanas inocentes» permitía interpretar que la comunidad internacional consideraba que ciertos actos de violencia, aun cuando ocasionaran la muerte de civiles inocentes, podían resultar aceptables en razón de la legitimidad de los fines perseguidos.

En la citada Resolución 3034 de 1972 se preveía la creación de un Comité Especial sobre Terrorismo, compuesto de 35 países, pero la imposibilidad de lograr acuerdos conceptuales mínimos entre países en vías de

desarrollo y países occidentales impidió que el Comité pudiera llevar a cabo su trabajo. En su primera reunión ni siquiera pudo llegar a un acuerdo sobre los primeros pasos a seguir y debió suspender sus tareas por varios años, hasta 1977 en que se reunió nuevamente pero sin conseguir resultados concretos. Peor aún, la Resolución 32/147 de 1977 adoptada por la Asamblea General significó una regresión con relación a resoluciones anteriores ya que, de manera expresa alteraba el orden de importancia de las funciones encomendadas al Comité Especial indicando que éste debía proseguir sus trabajos “*primero* estudiando las causas subyacentes del terrorismo *y luego* recomendando medidas prácticas para combatir el terrorismo» 15

A pesar de ello, cuando el Comité se reunió en 1979, de conformidad con la citada resolución, había logrado preparar un conjunto de recomendaciones para promover la cooperación de los Estados, que introducían elementos concretos y novedosos para erradicar el terrorismo internacional. Entre estos, el llamado a cooperar a través del intercambio de información relevante sobre actos terroristas y de la conclusión de acuerdos especiales sobre la extradición o juzgamiento de terroristas. Estas recomendaciones fueron incorporadas en la Resolución 34/145 de la Asamblea General, la que puede ser considerada por este motivo, un desarrollo positivo en la lucha contra el terrorismo internacional, aunque faltaba en la resolución algo tan elemental como una disposición que recomendara a los Estados la implementación de esas mismas recomendaciones. Debieron transcurrir dos años más para que la Asamblea General expresamente exhortara a los Estados a que «observen y apliquen las recomendaciones presentadas por el Comité Especial». 16

2.3. El acento puesto en la acción

A mediados de 1985 comienza un nuevo período en el tratamiento del tema que acompaña la escalada de actos terroristas en todo el mundo. La Resolución 40/61 de la Asamblea General nota que el terrorismo internacional había tomado nuevas formas con consecuencias cada vez más perjudiciales para las relaciones internacionales y que ponían en peligro la integridad territorial y la seguridad de los Estados.

Sin bien continuaron las referencias a los movimientos de liberación nacional y de su justa lucha en contra de la dominación, las resoluciones de la Asamblea General comenzaron a utilizar un lenguaje más drástico que las anteriores para condenar el terrorismo. Por la Resolución 40/61 de 1985, adoptada sin votación, no solamente se condenó inequívocamente sino que además se calificó de «criminales todos los actos, métodos y prácticas de terrorismo, dondequiera y por quienquiera sean cometidos, incluidos los que ponen en peligro las relaciones de amistad entre los Estados y su seguridad».

Paralelamente a este endurecimiento considerable de tono, se amplió considerablemente el ámbito de las medidas recomendadas para prevenir y eliminar el terrorismo que adquirirían un carácter cada vez más práctico y específico. Las nuevas resoluciones demostraban además una toma de conciencia creciente de que el terrorismo internacional, por su naturaleza transnacional, no podía ser combatido por los estados actuando

individualmente, y de que la cooperación interestatal y la acción de las Naciones Unidas resultaba fundamental.

En las primeras resoluciones sobre terrorismo, la Asamblea General se limitaba a invitar a los Estados para que en forma individual tomaran «medidas apropiadas en el plano nacional con miras a lograr la eliminación pronta y definitiva del problema».17

A partir de 1983 se pone el acento en la necesidad de cooperar mutuamente en forma mas estrecha, ‘en especial mediante el intercambio de información pertinente relativa a la prevención del terrorismo internacional y la lucha contra él, el apresamiento y al enjuiciamiento de los perpetradores de tales actos, la concertación de tratados especiales o la incorporación en tratados bilaterales apropiados de cláusulas especiales, en particular respecto de la extradición o el enjuiciamiento de terroristas internacionales».18

Las resoluciones sucesivas¹⁹ agregan nuevas medidas concretas que reflejan la preocupación por el impacto del terrorismo en la sociedad civil. Entre ellas, se exhorta a los Estados a que «tomen todas las medidas procedentes, recomendadas por la OACI y enunciadas en los convenios internacionales pertinentes, para impedir ataques terroristas contra los medios de transporte de la aviación civil y otras formas de transporte público». 20

2.4. El punto de inflexión: La Declaración de 1994 sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional.

A partir de 1991 la decisión de la Asamblea General de simplificar el título del tema para denominarlo «Medidas para eliminar el terrorismo internacional» revela un importante cambio de percepción en el tratamiento del tema.²¹

Varias razones pueden explicar este cambio, entre las que obviamente se encuentran el fin de la guerra fría y la solución de varios de los conflictos en distintas partes del mundo haciendo perder el protagonismo del que habían gozado años atrás los movimientos de liberación nacional.

En particular, las expectativas que despertaba en 1994 el proceso de paz en Medio Oriente contribuyeron en gran medida a permitir ese mismo año la adopción por consenso de la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional, que marcó un verdadero punto de inflexión en esta materia.²²

Por primera vez en la historia del tema se omitieron las referencias a derechos de movimientos de liberación y se declaró solemnemente, sin condicionamiento alguno que «los actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos».

El debate del proyecto puso al descubierto el aislamiento en que se encontraban las delegaciones que continuaban insistiendo en referencias a movimientos de liberación nacional y la división que comenzaba a gestarse en esta materia entre países no alineados, históricos proponentes de estas referencias. Cabe destacar que fue Argelia, víctima del terrorismo dentro de su propio territorio, quien impulsó la iniciativa y redactó el proyecto original en consulta con otras delegaciones. A fin de eludir al máximo la politización de los debates y evitar la recreación de alianzas de antaño, el proyecto fue luego presentado como el resultado anónimo de consultas colectivas.

La Declaración, además de las expresiones de condena al terrorismo internacional, contenía el llamamiento a los Estados para adoptar un conjunto de medidas concretas para fortalecer la cooperación y la atribución de funciones al Secretario General, encargado de prestar asistencia para la aplicación de la Declaración.

2.5. El grupo occidental asume el liderazgo

Desde su inscripción en el programa en 1972 hasta la adopción de la Declaración de 1994, el debate sobre terrorismo estuvo dominado por las posiciones de países no alineados, más inclinadas en una primera etapa a estudiar el terrorismo como fenómeno de causas subyacentes que a combatirlo mediante medidas concretas. Aún cuando, en una segunda etapa, se aceptó poner el acento en la acción, se continuaron justificando determinadas formas de violencia, en razón de sus motivaciones.

Por este motivo, el tratamiento del tema sobre terrorismo en la Sexta Comisión, durante todo este período era abordado con aprehensión y hostilidad por el grupo de países occidentales convencidos de la inutilidad de su consideración. El proyecto de Declaración de 1994 fue recibido con escepticismo y pocas esperanzas de obtener resultados positivos.

La adopción de este instrumento demostró, no obstante, que el tema había dejado de ser intratable y que existía un campo fértil para la promoción de iniciativas en el ámbito de Naciones Unidas. Como muestra del cambio de percepción, el grupo occidental aceptó considerar el tema todos los años (hasta 1994 era de tratamiento bianual). La aceptación resignada del tema se convirtió en decidido liderazgo a partir de 1996, año en que la

consideración de la cuestión estuvo enteramente basado en iniciativas de los países industrializados.

A fines de julio de 1996 se habían reunido en París los ministros de relaciones exteriores y los ministros encargados de la seguridad de los países del Grupo de los Siete Países más industrializados (G.7) y de la Federación de Rusia en una Conferencia sobre Terrorismo. En esta conferencia se debatieron nuevas tendencias terroristas, entre ellas la de utilizar explosivos de gran potencia, así como la creciente decisión demostrada por la comunidad internacional para condenar el terrorismo en todas sus formas, cualquiera fuera el motivo que lo inspirara. Señalaron su decisión de trabajar con todos los Estados para lograr el objetivo de eliminar el terrorismo internacional conforme lo afirmado en la Declaración de las Naciones Unidas de 1994. Con ese fin, elaboraron un conjunto de 25 medidas concretas para aplicar entre ellos e invitaron a todos los Estados a que adoptaran esas medidas a fin de combatir el terrorismo de manera más eficaz y coherente.²³

Estas medidas para fomentar la prevención del terrorismo internamente y para promover la cooperación en el ámbito internacional fueron endosadas, casi textualmente, por la Asamblea General en su Resolución 51/210 del 17 de diciembre de 1996 en la que expresamente se exhortó a los Estados a que «consideren la posibilidad de adoptar medidas como las que figuran en el documento oficial de la Conferencia Ministerial sobre el Terrorismo de los países miembros del Grupo de los Siete y la Federación Rusa, celebrada en París el 30 de julio de 1996».

Entre las numerosas medidas que se recomiendan, cabe destacar aquellas que reflejan la preocupación por la incorporación de adelantos tecnológicos en el accionar terrorista. Así, se recomienda que se tome nota del riesgo de que terroristas usen sistemas de comunicación electrónicos para realizar actos criminales y de la necesidad de encontrar medios para prevenir este tipo de delincuencia.

Se recoge, asimismo, la preocupación del Grupo de los Siete con relación a la tendencia creciente a utilizar medios explosivos y se recomienda que se acelere el desarrollo de métodos de detección de explosivos y otras sustancias nocivas y se celebren consultas acerca de la preparación de normas para la marcación de los explosivos con el objeto de identificar su origen.

III La escasa participación del Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad ha tenido en general escasa participación en materia de terrorismo internacional. A partir de los años 70 y durante las dos décadas siguientes, los Estados sometieron en forma muy limitada los actos de terrorismo al Consejo de Seguridad. En 1993, el Departamento de Estado de los Estados Unidos había estimado que aproximadamente 600 actos de terrorismo internacional tenían lugar cada año, estimándose por ello que aproximadamente 10.000 actos terroristas habían ocurrido en el último cuarto de siglo. De entre ellos, solamente 16 incidentes habían sido sometidos al Consejo de Seguridad en ese período y solamente uno

(caso Lockerbie) dio lugar a sanciones bajo el Capítulo VII de la Carta.²⁴

Entre estos casos, el tratamiento en el Consejo de la Operación de rescate en Entebbe en Uganda en 1976 resulta emblemático de las dificultades que han paralizado en el pasado su accionar en materia de terrorismo. En relación con este hecho se sometieron dos proyectos de resolución al Consejo. Uno, presentado por los miembros africanos del Consejo condenando a Israel por su flagrante violación de soberanía e integridad territorial de Uganda fue luego retirado por los copatrocinadores. Otro proyecto, sometido por los Estados Unidos y el Reino Unido, condenando el acto terrorista y deplorando la pérdida de vidas humanas no pudo ser adoptado por la abstención o falta de participación de 9 miembros del Consejo.

En 1994, la Argentina solicitó la convocatoria de una reunión del Consejo de Seguridad para considerar el atentado terrorista contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en Buenos Aires. El Consejo de Seguridad solamente aceptó considerar la cuestión en el marco de una reunión informal: Esta se celebró el 29 de julio de 1994 con la presencia del Canciller argentino quien informó sobre las características del atentado y sobre la marcha de la investigación interna. Conforme a lo previamente acordado, al concluir el informe del Canciller, se aprobó el texto de una Declaración Presidencial, en virtud de la cual los miembros del Consejo de Seguridad condenaron enérgicamente el ataque terrorista en Buenos Aires y expresaron sus condolencias a las víctimas y al pueblo y el Gobierno de la Argentina. La Declaración fue leída a la Prensa y circulada como documento oficial del Consejo de Seguridad.²⁵

Sin perjuicio de lo expuesto, el Consejo de Seguridad se ha pronunciado sobre el tema o ciertos de sus aspectos en varias oportunidades²⁶. El nuevo contexto internacional y la preocupación creciente de la comunidad internacional por la escalada terrorista podrían conducir a un mayor involucramiento de este órgano. En una Declaración emitida el 31 de enero de 1992, el Consejo de Seguridad reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno afirmó la necesidad de que la comunidad internacional reaccione de manera eficaz contra los actos terroristas. Es particularmente significativa la reunión sin precedentes celebrada el pasado 19 de octubre por el Consejo de Seguridad para tratar la cuestión del terrorismo de manera general, sin vincularla a un hecho o conflicto particular. Esta reunión, propuesta por la Federación de Rusia, concluyó con la adopción por unanimidad de la Resolución 1269 que condena el terrorismo, destaca el papel vital que tiene la Organización en la lucha contra el terrorismo y propone algunas medidas. Particularmente relevante es el párrafo operativo 6 por el cual el Consejo de Seguridad expresa su disponibilidad a tomar las medidas necesarias de acuerdo con sus responsabilidades en contra de amenazas terroristas contra la paz y seguridad internacionales.

Más allá del contenido de lo decidido, reviste importancia el hecho mismo de que el Consejo de Seguridad se haya reunido para tratar el tema y adoptar una resolución general. Comporta el reconocimiento formal por parte del Consejo de que el terrorismo puede representar una amenaza a la paz y seguridad internacionales y el anuncio de una mayor voluntad para asumir, llegado el caso, sus responsabilidades de conformidad con la Carta.

IV. La criminalización internacional de actos de terrorismo.

La falta de definición aceptada de terrorismo condicionó el diseño del régimen jurídico auspiciado por las Naciones Unidas, el cual se basa fundamentalmente en la criminalización de actos terroristas y la responsabilidad individual penal de los autores de dichos actos. Ante la imposibilidad de definir y por ende, de tipificar penalmente el objeto a combatir, se abandonó la idea de una convención única sobre el terrorismo considerado en general. En su reemplazo, se procedió de manera pragmática mediante etapas de aproximación sucesivas destinadas a criminalizar no todos los actos terroristas sino ciertas categorías de actos en torno a los cuales se iba logrando paulatino consenso internacional para su represión y sanción.

Como resultado de este enfoque denominado ‘sectorial’ fueron aprobados bajo los auspicios del sistema de las Naciones Unidas once convenios internacionales que poco a poco fueron trazando una red de compleja trama para aprehender y castigar internacionalmente a los autores de las siguientes categorías de actos terroristas: a) actos contra determinados medios de transporte o instalaciones²⁷ ; b) actos contra determinadas categorías de personas²⁸ (ver página siguiente) ; c) toma de rehenes²⁹ (ver página siguiente) y d) uso de determinadas sustancias o dispositivos³⁰ (ver página siguiente).

Un importante rasgo de la mayor parte de los convenios concluidos es el establecimiento de la ‘jurisdicción universal’, en virtud de la cual todos los Estados Partes tienen el derecho de juzgar a sospechosos de actos terroristas, independientemente de que los actos hayan sido cometidos en su territorio o hayan perjudicado a sus nacionales. Además de este derecho a ejercer jurisdicción, los convenios imponen a los Estados el deber de asegurar el procesamiento de los sospechosos de actos terroristas a través de la incorporación del principio *aut dedere aut judicare* («extradite o juzgue»). En virtud de este principio, el Estado en cuyo territorio se encuentra un presunto terrorista tiene el deber de extraditarlo a uno de los Estados relacionados con el delito o de presentar el caso a las autoridades nacionales para su enjuiciamiento.

Por este sistema se amplía considerablemente el número de autoridades que pueden llegar a juzgar un acto terrorista pero no se modifica esencialmente la naturaleza de estas autoridades que son, en todos los casos, autoridades nacionales de algunos de los Estados Partes.

Durante las negociaciones del Estatuto para el establecimiento de una Corte Penal Internacional, numerosas delegaciones apoyaron la inclusión del terrorismo dentro del ámbito de competencia de la Corte. Esto hubiera significado una modificación cualitativa esencial por la cual se hubiera complementado la acción nacional con la de una jurisdicción representativa de la comunidad internacional. Sin embargo, entre otras razones, la falta de una definición aceptada del término conspiró fuertemente contra la propuesta y el crimen de terrorismo quedó excluido del Estatuto de Roma.

Antonio Cassese ³¹ ha identificado los problemas principales con relación a los convenios existentes. En primer

término, comparten el problema de muchos instrumentos multilaterales en cuanto al número insuficiente de adhesiones y, lo que es más grave, un número insuficiente de adhesiones por parte de los Estados que “cuentan” en un caso determinado. Por ejemplo, Italia no era parte del Convenio de N.York de 1979 sobre toma de rehenes, cuando se planteó el problema del Achille Lauro.

En segundo término en la gran mayoría de estos convenios no se especifica que los actos terroristas cubiertos no constituyen ofensas políticas no extraditables. Sin esta clarificación, numerosos actos terroristas podrían eludir la aplicación del principio de “extradite o juzgue”, dado que la mayoría están, precisamente, inspirados en motivaciones políticas.

A estas y otras deficiencias indicadas por Cassesse, debe agregarse un problema de carácter más general que deriva de la propia naturaleza del enfoque sectorial adoptado, el cual no asegura la cobertura internacional de todos los actos terroristas y obliga constantemente a idear iniciativas complementarias para llenar las inevitables lagunas.

Por Resolución 51/210 del 17 de diciembre de 1996 se estableció un Comité Especial para elaborar convenios complementarios y “estudiar más adelante medios de desarrollar un marco jurídico amplio de convenciones relativas al terrorismo internacional”.

En 1997, el Comité concluyó exitosamente las negociaciones de un Convenio para reprimir los actos terroristas cometidos por medio de explosivos que fue adoptado por la Asamblea General ese mismo año. Este proyecto respondía a una preocupación particular de los Estados Unidos, motivada por el atentado recientemente sufrido en su territorio en la ciudad de Oklahoma.

Durante 1998 y 1999, el Comité se abocó a la negociación de otros dos proyectos de convenios, uno para suprimir los actos de terrorismo nuclear presentado por la Federación de Rusia y otro para combatir la financiación del terrorismo propuesto por Francia. Todo indica que al menos este último podría ser adoptado antes de fin de año por la Asamblea General.

Estos convenios complementarios son similares a las convenciones antiterroristas adoptadas en los años 70 y 80 pero contienen disposiciones que apuntan a remediar al menos uno de los problemas señalados por el Profesor Cassesse. De manera expresa estipulan que a los efectos de la extradición o de la asistencia judicial ninguno de los delitos enunciados en ellos se considerará delito político, delito conexo a un delito político ni delito inspirado en motivos políticos.

Esta disposición es coherente con la evolución operada en el sentido de considerar todos los actos terroristas

como criminales e injustificables con independencia de las motivaciones. No obstante, a fin de asegurar un equilibrio entre el combate del terrorismo con el respeto de los derechos humanos, esta disposición está atemperada por otra que permite al Estado requerido denegar la extradición o asistencia judicial cuando tiene motivos fundados para creer que la solicitud se ha formulado con el fin de enjuiciar o castigar a una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opinión política, o que el cumplimiento de lo solicitado podría perjudicar la situación de la persona por cualquiera de esos motivos.

Desde otra perspectiva, el proyecto de Convenio para la represión de la financiación del terrorismo resulta particularmente novedoso dado que incorpora el germen de una futura definición de terrorismo. A pesar de su título, el proyecto se inscribe plenamente en el enfoque sectorial. No criminaliza la financiación del terrorismo en general, lo que hubiera requerido la definición del concepto, sino la financiación de los delitos ya tipificados en las convenciones anti-terroristas vigentes. No obstante, incorpora además una figura nueva al prohibir la financiación del ‘asesinato terrorista’ que define como ‘acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe activamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, por su naturaleza o contexto, dicho acto esté destinado a intimidar a una población o a obligar a un gobierno o a una organización internacional a cometer un acto o abstenerse de cometerlo’.

Esta definición, que hubiera sido imposible de acordar hace apenas unos años, permite abrigar cierto optimismo sobre la posibilidad de abandonar el enfoque sectorial para abordar en el próximo milenio una definición de terrorismo en el marco de una convención general. La India ya presentó un proyecto de convención global cuyo estudio podría comenzar en el año 2000.

Conclusión

El balance de lo actuado por las Naciones Unidas es mixto. En este tema, como en otras cuestiones que afectan a la paz y a la seguridad internacionales, la Organización ha servido de caja de resonancia del enfrentamiento ideológico que dividió al mundo de la posguerra hasta las postrimerías de nuestro siglo. Como tal, su acción fue espejo de la falta de voluntad política de los Estados para combatir la violencia terrorista, a la que recién hoy comienza a calificar de violencia criminal. Hasta hace muy poco tiempo, el escenario internacional debilitó la lucha en la Asamblea General y cuasi paralizó el involucramiento del Consejo de Seguridad.

No deben, sin embargo, subestimarse las iniciativas adoptadas por las Naciones Unidas. Las resoluciones y convenios adoptados diseñaron un conjunto de medidas y normas concretas que han fomentado la cooperación judicial y policial, criminalizado numerosos actos de terrorismo y consagrado el principio de que todos los Estados están obligados a juzgar y sancionar a los responsables.

Las resoluciones y convenios recientes adoptados en el ámbito de las Naciones Unidas reflejan la voluntad creciente de la comunidad internacional para equiparar todo acto terrorista a un acto criminal y a cooperar estrechamente para combatirlo. Paralelamente, otras disposiciones de esos mismos instrumentos revelan la constante preocupación por asegurar el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.

Todo ello refleja el convencimiento, cada vez más generalizado, de que la cooperación, la democracia y el estado de derecho son en definitiva las mejores armas de que dispone la comunidad internacional para combatir la violencia terrorista.

1 Declaración con Motivo del Cincuentenario de las Naciones Unidas, pág.4

2 Baxter, Richard, 'A skeptical Look at the Concept of Terrorism', 7 Akron L.Rev.380, 1974.

3 Murphy John F. 'Defining International Terrorism: a Way out of the Quagmire', Israel Yearbook of Human Rights, Vol.19, 1989, 13-37, p.13.

4 Bassiouni, Cherif, «Effective national and international action against organized crimes and terrorist criminal activities», Emory International Law Review, p.12

5 Doc.A/C.6/48, p.45

6 Ver Blakesley, Christopher L, Terrorism, Drugs, International Law and the Protection of Human Liberty, Transnational Publishers, Inc.N.York, 1992, p.50

7 Declaración de 1994 sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional y Resolución 51/210 de 1996

8 Asamblea General, Resolución 95 (I) del 11 de diciembre de 1946.

9 Annuaire de la Commission de Droit International, 1954, vol.II, pag.150

10 Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 48 período de sesiones, 1996, A-samblea General, Documentos Oficiales, Suplemento No.10 (A/51/10)

11 Seymour Maxwell Finger «The United Nations and International Terrorism» in The Jerusalem Journal of International Relations, Vol. 10, Nro 1, 1988

12 Estudio preparado por la Secretaría, Documento A/C.6/418 del 2 de noviembre de 1972, p.45.

13 Suy Erik, Reflexions sur la Définition du Terrorism, Editions de l' Université de Bruxelles, 1974, pp.194-95

14 Resoluciones 31/102 de 1976, 32/147 de 1977, 34/145 de 1979, 36/109 de 1981, 38/130 de 1983, 40/61 de 1985, 42/159 de 1987, 44/29 de 1989 y 46/51 de 1991.

15 Párrafo operativo 7, se añadió el subrayado.

16 Resolución 36-109 del 10 de diciembre de 1981, párrafo operativo 3.

17 Resoluciones 30/34, 31/102 y 32/147.

18 Resolución 38/130 de 1983.

19 Resoluciones 40/61 de 1985 y 42/159 de 1987.

20 Resolución 42/159 de 1987.

21 Resolución 46/51

22 Resolución 49/60 de 1994

23 Documento Oficial aprobado en París, reproducido en Documento de Naciones Unidas A/51/261.

24 Bailey Sydney D., « The UN Security Council and Terrorism» in International Relations, Diciembre 1993, p.535 a 555

25 Doc. S/PRST/1994/40. En la misma Declaración se condenaron asimismo los atentados terroristas ocurridos en Londres el 26 y 27 de julio de 1994.

26 Entre otras, Resolución 286 de 1970 sobre desvío de aeronaves, Res.579 de 1985 sobre toma de rehenes, Resoluciones 635 y 638 de 1989 sobre actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil y toma de rehenes respectivamente.

27 Convenio de Tokyo sobre las infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de aeronaves de 1963, Convenio de la Haya para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves de 1970, Convenio de Montreal para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil de 1971, Protocolo de Montreal para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil de 1983, Convenio de la OMI para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima de 1988, Protocolo de 1988 para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental.

28 Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos de 1973.

29 Convención internacional contra la toma de rehenes de 1979.

30 Convención sobre la protección física de los materiales nucleares de 1979, Convenio sobre la

marcación de explosivos plásticos para los fines de detección de 1988, Convenio para la supresión de actos terroristas cometidos por medio de explosivos de 1997.

31 Cassese Antonio, «The International Community «legal response» to Terrorism», International and Comparative Law Quarterly, Vol. 38, pp.589 a 608.