

Capítulo IV

Medidas Antiterroristas.

Tras los ataques del 11 de septiembre del 2001, la Asamblea General abordó la cuestión de los trágicos acontecimientos, aprobando por unanimidad una resolución que instaba urgentemente la cooperación internacional para someter a los autores de acción ante la justicia. El Consejo de Seguridad, resolución 1368, condenó los ataques terroristas y consideró que esos actos constituían una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

A través de los convenios, declaraciones y convenciones se busca la seguridad del ser humano mediante el desarrollo económico y social, educación y lucha contra la pobreza. Rand Beers, plantea que la reducción en las capacidades de defensa después del período siguiente a la Guerra Fría ha abierto una tremenda brecha y los ha convertido en socios desiguales en aspectos de defensa¹.

Resoluciones del Consejo Económico y Social contra el terrorismo:

- E/RES/2004/19, fortalece la cooperación internacional y de asistencia técnica para promover la aplicación de los instrumentos relativos al terrorismo, en el marco de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- E/RES//2003/22, fortalece la cooperación internacional en el marco de las actividades del Centro para la Prevención Internacional del Delito.
- E/RES/2002/29, fortalece la cooperación internacional en el marco del Centro para la Prevención Internacional del Delito en la prevención y lucha contra el terrorismo.

Convenios de la Organización de las Naciones Unidas sobre el terrorismo:

¹ International Summit on Democracy, Terrorism and Security. March 10, 2005

- Convención sobre las ofensas y ciertos otros actos cometidos en aviones, firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963, se aplica sobre actos que afecten la seguridad de los aviones en vuelo.
- Convención para la supresión de toma ilegal de aviones, firmado en Hauge el 16 de diciembre de 1970, señala que es un delito para cualquier persona a bordo de un avión en vuelo, forzar o amenazar ilegalmente, o cualquier otro tipo de intimidación, la toma o ejercicio de control de ese avión, o pretenda de hacerlo.
- Convención para la supresión de actos ilegales contra la seguridad de la aviación civil, de Montreal del 23 de septiembre de 1971, establece como delito que cualquier persona ilegalmente e intencionalmente realice un acto de violencia contra una persona a bordo de un avión en vuelo, pues pone en peligro la seguridad de ese avión. Por igual son un delito: colocar un explosivo en el avión, y intentar con realizar dichos actos, o ser cómplice de una persona que realiza o intenta realizar estos actos.
- Convenio sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, del 14 de diciembre de 1973, define a las personas internacionalmente protegidas como los Jefes de estado, ministros de asuntos exteriores, representantes oficiales de un estado o de una organización internacional, que merezcan protección especial de un ataque bajo la ley internacional.
- Convenio Internacional contra la toma de rehenes, adoptada el 17 de diciembre de 1979, provee que cualquier persona que tome o detenga y amenace con matar, lastimar, o continuar con la detención de otra persona a fin de obligar a una tercera parte, principalmente a un Estado, organización intergubernamental internacional, a un grupo de personas, o a una persona física o moral, a

abstenerse de hacer cualquier acto como una condición explícita o implícita para liberar de la condición de rehenes.

- Convención para la protección física del material nuclear, firmado en Viena el 3 de marzo de 1980, criminaliza la posesión ilegal, el uso, transferencia, d material nuclear, el robo de este tipo de material, y a las amenazas de usarlo para causar muerte o lastimar seriamente a cualquier persona o propiedad substancial.
- Protocolo para la supresión de actos de violencia en los aeropuertos de aviación internacional civil, suplementario a la Convención para la supresión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 24 de febrero 1988. Adhiere actos terroristas en los aeropuertos que sirven a la aviación civil internacional.
- Convención para la supresión de actos ilegales contra la seguridad de la navegación marítima, de Roma el 10 de marzo de 1988. Consiste en un régimen legal aplicable a actos contra la navegación marítima internacional que es similar a los regímenes establecidos contra la aviación internacional.
- Protocolo para la supresión de actos ilícitos contra la seguridad de plataformas fijas localizadas en la plataforma continental, firmado en Roma el 10 de marzo de 1988. Establece un régimen legal aplicable a actos contra plataformas fijas, similar a los regímenes establecidos contra la aviación internacional.
- Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección. Firmado en Montreal el 1º de marzo de 1991. Previene el movimiento de explosivos plásticos no marcados dentro o fuera del territorio de un Estado.
- Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, del 15 de diciembre de 1997. Crea un régimen de jurisdicción universal sobre el uso ilegal e internacional de explosivos y otros artículos

letales, en o contra lugares públicos con la intención de matar o causar serios daños corporales, o sea con la intención de causar destrucción extensiva a dicho lugar.

- Convenio internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, aprobado el 9 de diciembre de 1999. Previene y contraataca la financiación de terroristas, directa o indirectamente, mediante grupos caritativos, o con metas sociales o culturales; y a aquellas que se encuentran ligadas a actividades como drogas y tráfico de armas.

La base de estos documentos es la seguridad de los seres humanos, el respeto a la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Ellos mismos simbolizan el consenso de que estas amenazas son de alcance multidimensional y de diversa naturaleza, pero este concepto debe ampliarse para incluir las amenazas no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

Las convenciones y protocolos definen un tipo de violencia terrorista como una defensa bajo una convención, y requieren a los estados miembros que penalicen la actividad bajo la ley nacional, identifiquen ciertas bases bajo las cuales la parte responsable sea requerida de establecer jurisdicción sobre una ofensa definida; crea una obligación sobre el estado responsable de proseguir con la extradición.

Por parte de otros organismos internacionales ha habido iniciativas para la lucha contra el terrorismo:

- a) El organismo internacional de energía atómica

Realizó un examen detenido de los programas internos de sí mismo, destinados a prevenir actos de terrorismo nuclear y radiológico, y a organizar un amplio plan de mejoramiento de la seguridad nuclear en todo el mundo.

Su plan de acción de protección contra el terrorismo nuclear se está aplicando en la actualidad y abarca ocho esferas:

1. protección física de los materiales y las instalaciones nucleares
2. detención de actividades dolosas en que intervienen materiales nucleares y otros materiales radiactivos
3. fortalecimiento de los sistemas nacionales de contabilidad y control de materiales nucleares
4. seguridad de las fuentes radiactivas
5. evaluación de la vulnerabilidad de las instalaciones nucleares, y su relación con su seguridades tecnológicas y física
6. respuesta a actos dolosos o a las amenazas de tales actos
7. adhesión a los acuerdos y directrices internacionales
8. coordinación y gestión de la información en materia de seguridad física nuclear y asuntos conexos

b) La organización de aviación civil internacional

Indicó que el 14 de junio del 2002 había aprobado el Plan de Acción sobre seguridad de la aviación, que, comprende auditorias periódicas, obligatorias, sistemáticas y armonizadas que permitan evaluar la seguridad de la aviación en todos los Estados contratantes.

c) La organización marítima internacional

En la Conferencia del 2002 se habían adoptado disposiciones obligatorias que debían incluirse en el convenio internacional sobre la seguridad de la vida humana en el mar, que se complementarían con un nuevo código internacional para la protección de los buques y las instalaciones portuarias.

d) La Oficina de Naciones Unidas para drogas y crimen²

Indicó que el informe del Secretario General de la ONU titulado 'Fortalecimiento de la cooperación internacional y de la asistencia técnica en la prevención de la lucha contra el terrorismo' contenía información proporcionada por distintos gobiernos sobre la aplicación de instrumentos universales contra el terrorismo y la resolución 1373 del Consejo de Seguridad. Esta resolución tiene el carácter de obligatoriedad para los Estados y en ella se decide que los Estados reprimieran y previnieran la financiación del terrorismo.

Las prioridades previstas por la Comisión de la prevención de crimen y justicia criminal son:

- revisar la legislación doméstica y proveer consejo sobre la creación de nuevas leyes
- proveer asistencia profunda sobre la ratificación e implementación de una nueva legislación contra el terrorismo mediante programas mentores
- facilitar y proveer entrenamiento para los sistemas de justicia criminal nacionales en relación con la implementación práctica de los instrumentos universales contra el terrorismo

En la Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y seguridad, el secretario General de la ONU, el Secretario General propone cinco puntos para el luchar contra el terrorismo multidimensional:

- disuadir grupos de elegir el terrorismo como táctica para alcanzar sus metas
- negar los medios para lograr sus ataques

² la Oficina de las Naciones Unidas para Drogas y Crimen es un mandato para combatir y prevenir el terrorismo. Fortaleciendo la cooperación internacional y proveyendo de asistencia técnica.

- disuadir a los Estados de apoyar el terrorismo
- Desarrollar capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo
- Defender los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo

Hasta ahora no se ha llegado a una definición globalmente reconocida del término terrorismo, limitándose únicamente a identificar ciertos actos terroristas, y a tipificarlos como delitos en cada una de las convenciones anteriormente citadas; aclarando que, para que consista en un delito, debe tipificarse como tal en cada una de las legislaciones nacionales de los Estados firmantes de cada uno de los instrumentos contraterroristas.

Es conveniente definir al terrorismo tanto de forma unánime e internacional, y en la legislación interna para poder proteger la vida, la integridad corporal y libertad de las personas, la seguridad del estado, eliminando uno de los aspectos negativos que la internacionalización de este fenómeno trae a las relaciones internacionales: que un Estado juzgue las políticas que otro aplica con respecto a la seguridad de su habitantes y de su propia existencia. Es necesario que en el formular una definición de terrorismo, los actos definidos como terrorismo no pueden ser justificados por consideraciones políticas.

Robert Goldman recomienda que, tanto legalmente como conceptualmente, los actos de terrorismo no sean tratados como actos de guerra. Actos de terror, como los ataques sobre civiles y diplomáticos y destrucción de aviones civiles, pueden llevarse a cabo aún durante tiempo de paz³.

El Secretario General propone que una definición debe comprender los siguientes elementos⁴:

³ International Summit on Democracy, Terrorism, and security. March 9, 2005. Freedom: Security and Civil Liberties.

⁴ A more secure world: our shared responsibility. Report of the Secretary- General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, UN 2004. www.un.org/secureworld/resport2.pdf

- a. Reconocimiento de que el uso de la fuerza por parte del estado contra civiles está regulado por las Convenciones de Ginebra y otros instrumentos.
- b. Establecimiento de que los actos bajo las 12 convenciones antiterroristas precedentes, y que la declaración de que son un crimen bajo el Derecho Internacional; y el establecimiento de que el terrorismo en tiempo de conflicto armado está prohibido por Convenciones de Ginebra y sus Protocolos.
- c. Referencia a las definiciones contenidas en la Convención internacional para la supresión del financiamiento del terrorismo de 1999 y a Resolución del consejo de Seguridad 1566 del 2001
- d. Descripción del terrorismo como cualquier acto, en adición alas acciones ya establecidas en los instrumentos existentes sobre terrorismo, las Convenciones de Ginebra y la resolución del Consejo e Seguridad 1566, que intente causar la muerte o daño serio físico a civiles o no combatientes, cuando los propósitos de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea el de intimidar a la población, o el de obligar al gobierno o a alguna organización internacional, hacer o abstenerse de realizar cualquier acto.

Contrariamente a esta propuesta se ha manifestado algunos Estados, y se plantea, para el caso, delimitar y definir de manera concreta el concepto de terrorismo por el fin de que algunas actividades pueden ser vistas como acciones de liberación y protesta contra un régimen establecido; aunque otros Estados opinan lo contrario. Esta concepción de los movimientos ha cambiado por parte de varios países latinoamericanos al haber firmado la Convención Interamericana contra el terrorismo del 2002.

4.2. Unión Europea

“Los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho son valores básicos de la Unión Europea incorporados en su Tratado fundacional y que han sido reforzados mediante la adopción de una Carta de Derechos fundamentales. El respeto de los derechos humanos es un requisito de obligado cumplimiento para los países que desean incorporarse a la Unión y una condición previa para los países que concluyen acuerdos comerciales o de otro tipo con ella”⁵.

Esto es evidente en el Acuerdo de Cotonú que como pacto comercial, liga la Unión y a 78 países de África, el Caribe y el Pacífico, aclarando que las concesiones comerciales podrían suspenderse si alguno de estos países no respeta los derechos humanos.

Igualmente la Unión financia la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, creada en 1994, y cuyo objetivo es el respeto de los derechos humanos y consolidación de la democracia a largo plazo, el buen gobierno y el Estado de derecho⁶. Es importante destacar el presupuesto de 104 millones de euros de la IEDDH destinados al desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de derecho, el respeto hacia los derechos humanos y libertades fundamentales⁷.

En cuanto al tema de asilo e inmigración, la Unión Europea, que dice ser el mayor contribuyente al presupuesto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, acepta la acogida de solicitantes de asilo, y la concesión de protección en caso de inmigración masiva de desplazados

La lucha contra el terrorismo se muestra como una de las prioridades políticas, pero con respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, como declaró el Consejo Extraordinario sobre terrorismo llevado el 21 de septiembre del 2001,

⁵ Europa. Panorama de las actividades de la Unión Europea. Derechos Humanos. Junio 2005

⁶ Europa. Programa de las actividades de la Unión Europea. Derechos Humanos. Junio 2005

⁷ Informe anual de la Unión Europea sobre los Derechos Humanos 2002

aprobándose un plan de acción en materia de terrorismo y un programa de cooperación judicial⁸.

Los Estados miembros del Consejo de Europa han ratificado todos los convenios europeos de Derechos Humanos por lo que se considera poco probable que una persona sea perseguida, castigada o discriminada por motivos raciales, nacionales, religioso o de opinión pública.

El Comité de Ministros, el 8 de noviembre del 2001, convino reforzar la eficacia de los instrumentos internacionales mediante la creación de un grupo multidisciplinar sobre la acción internacional contra el terrorismo o cuya función consiste en eximir el funcionamiento de los instrumentos internacionales existentes en el Convenio europeo para la represión del terrorismo de 1977, el 13 de febrero del 2003 el comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó el correspondiente Protocolo.

Este Convenio se dirige a facilitar la represión del terrorismo completando y modificando los acuerdos de extradición y de asistencia judicial mutua en vigor entre los estados miembros del consejo de Europa, en especial el Convenio europeo de Extradición del 13 de diciembre de 1957 y sus protocolos adicionales del 15 de octubre de 1975 y del 17 de marzo de 1978; y el Convenio Europeo de asistencia judicial mutua en materia penal del 20 de abril de 1959 y sus Protocolos adicionales del 17 de marzo de 1978 y del 8 de noviembre del 2001

El artículo 1º enumera los delitos que no se considerarán delitos políticos, delitos conexos con delitos políticos o inspirados en móviles políticos para efectos de extradición. Los delitos son: los que se enumeran en tratados internacionales, incluyendo la tentativa, la coautoría, y la complicidad, conforme a los instrumentos internacionales vigentes sobre el terrorismo.

⁸ Informe anual de la Unión Europea sobre los derechos humanos. 2002. Consejo de Relaciones Exteriores, 21 de octubre del 2002.

El artículo 2º prevé la posibilidad de considerar como delitos no políticos, para proceder con la extradición, aquellos delitos graves que no incluyéndose en el artículo anterior, comportan un acto de violencia contra la vida, la integridad física o libertad de una persona..

El artículo 5º de la Convención Europea Antiterrorista es una de las disposiciones clave del Convenio pues presenta como el objetivo fundamental del Consejo de Europa el de conciliar la eficacia de la lucha contra el terrorismo con el respeto debido a los derechos humanos y libertades fundamentales protegiendo, en particular, el derecho de asilo.

La Comisión de Comunidades Europeas aprobó el 19 de septiembre del 2001, dos propuestas de decisión marco del Consejo de la Unión Europea, resultando aprobadas por el Parlamento Europeo el 8 de enero del 2002: una sobre la aproximación del derecho penal de sus Estados miembros para lograr una definición común del acto de terrorismo, que considera las lagunas legales en medidas existentes adoptadas por las Naciones Unidas y el Convenio Europeo de 1977.

El dictamen del Parlamento Europeo, ha considerado lo siguiente:

- 1) el terrorismo constituye una de las violaciones más graves a los principios de dignidad humana, libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y del Estado de derecho, principios en los que se basa la Unión Europea y que son comunes a los Estados miembros.
- 2) Todos o algunos Estados miembros son parte de diversos convenios relativos al terrorismo. El Convenio europeo para la represión del terrorismo de 27 de enero de 1977, establece que lo delitos terrorista no pueden considerarse delitos políticos, ni delitos relacionados con los delitos políticos, ni delitos inspirados por motivos políticos.

Días después de los ataques terroristas en Madrid 11 de marzo del 2004, el Consejo europeo aprobó una declaración especial para luchar contra el terrorismo que incluye un plan de acción con las conclusiones alcanzadas en la reunión del 2002 del Consejo Europeo.

De la Convención internacional sobre democracia, terrorismo y seguridad, sostenida en Madrid en marzo del 2005, concluye:

- Policialmente, se debe tener disponibilidad de información e inteligencia, preparación, prevención y manejo de crisis, análisis estratégicos, y de riesgos para la creación de leyes para tratar de reflejar el carácter multidisciplinario del nuevo terrorismo.
- Recomienda la realización de una convención comprensible de terrorismo internacional que otorgue una definición
- La ONU debe reforzar su capacidad y actuación en el contraterrorismo
- La ONU tiene que volverse mayormente activa en el apoyo a gobiernos democráticos y en la aseguración de las libertades fundamentales y derechos humanos básicos.
- La ONU debe redoblar esfuerzos para desarrollar un alcance integral en su estrategia global antiterrorista. Aunque ya hay muchas organizaciones antiterroristas, muchas combaten implementando sus propios conceptos y planes.
- Los Estados deben detener el deterioro del régimen del Tratado de no proliferación nuclear, para evitar que los terroristas usen armas de destrucción masiva

- Que los Estados firmen todos los instrumentos sobre terrorismo, y que tomen medidas necesarias para combatirlo, incluyendo las correspondientes medidas de extradición, y congelamiento de cuentas bancarias.
- Asegurar que las autoridades nacionales competentes cooperen conjuntamente
- Observar el respeto a los derechos humanos.
- Que las agencias internacionales humanitarias sean las que den acceso humanitario a las personas arrestadas o a las que se les impute un crimen terrorista, respetándoseles los derechos humanos, y derecho a la defensa legal.
- Que proliferen las instituciones promotoras de la democracia, y programas de asistencia democrática.
- Se plantea que Europa y Estados Unidos trabajen juntos. Madeleine Albright mira hacia una sociedad mayor en estructuras institucionales, tratando de reconfigurar la relación entre la OTAN, la Unión Europea y las Naciones Unidas. La OTAN jugó un papel muy importante durante la guerra fría, pero, admite, continúa teniéndolo pues consiste en un ancla que mantiene a Estados Unidos interesado en los asuntos europeos⁹.

4.3. Continente Americano

La Resolución 42/159 de 1987, aprobada por la Asamblea General de la ONU, establece que debe haber la distinción entre el terrorismo y la lucha por la liberación nacional, libertad e independencia de los pueblos sometidos a regimenes racistas, ocupación extranjera u otras formas de dominación colonia, y al derecho de esos pueblos de buscar y recibir ayuda.

Pero la ausencia de una definición de terrorismo limita únicamente a no confundir ciertas acciones como tal, a través de la corta delimitación que se da a los

⁹ International Summit on Democracy, Terrorism and Security. March 10, 2005

movimientos de liberación, persiguiendo hasta éstos mismos, y a actividades de protesta social y política.

El 21 de septiembre del 2001, la resolución de la OEA titulada ‘Fortalecimiento de la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo’ recomienda la elaboración de una convención contra el terrorismo, la cual se lleva a cabo al año siguiente en Barbados, la cual no tomó en cuenta objeciones ni propuestas de algunas organizaciones no gubernamentales.

En la Convención Interamericana contra el Terrorismo, aprobada por la Asamblea General de la OEA el 3 de junio del 2002, firmada en la XII Cumbre Iberoamericana, se entienden por delitos, es decir, los tipifica refiriéndose a aquellos establecidos en los instrumentos internacionales que tratan de combatirlo, resultando en una grave confusión conceptual ya que pretende referirse a actos terroristas.

Siendo que el Estatuto de la Corte Penal Internacional señala que la definición de cualquier crimen debe realizarse por interpretación estricta, la Convención se encuentra susceptible a la analogía, donde los Estados actuarán ante la protesta y la oposición política, según sus mismos intereses. Ejemplo de ellos es la ‘Patriotic Act’ de los Estados Unidos.

Presenta en su Artículo 2º la consideración de delitos comunes de trascendencia internacional –es decir, aquellos que se deben reprimir- sin importar su móvil –incluyendo aún aquellos políticos-, el secuestro, homicidio, y atentados contra la vida y la integridad de personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional.

En concreto, lo relevante de dicha Convención es la de eliminar la posibilidad de la calificación de un acto como delito político por un tercer Estado, pues obliga a los firmantes a dejar de realizar esta práctica, y únicamente mantenerse al margen de

los instrumentos internacionales bajo los cuales se calificarán los actos delictivos, o terroristas en su caso, con el fin de procurar una mayor y mejor seguridad de los gobiernos democráticos frente al terrorismo.

El Artículo 11° puntualiza:

Para los propósitos de extradición o asistencia jurídica mutua, ninguno de los delitos establecidos en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 se considerará como delito político o delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos. En consecuencia, una solicitud de extradición o de asistencia jurídica mutua no podrá denegarse por la sola razón de que se relaciona con un delito político o con un delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos.

Sin embargo dicho artículo, desde el punto de vista de los derechos humanos, no tiene la finalidad de proteger y garantizar la vida, la integridad física, seguridad y libertad de los extranjeros desprotegidos en sus países de origen; contradiciendo la tradición histórica continental como países abiertos a los perseguidos políticos.

Es decir, esta Convención Interamericana marca una predominancia democrática en todos los Estados, y una ausencia de cualquier demanda que no pueda ser resuelta por los canales que la democracia postula, incluyendo en ella medios de expresión de los delitos, calificados con anterioridad como políticos, implicándolos directamente como actos terroristas, como han sido siempre considerados por los gobiernos agraviados, y cuya analogía se aplicará a conveniencia.