

**CONVENCIÓN SOBRE LA PREVENCIÓN Y EL CASTIGO DE DELITOS
CONTRA PERSONAS INTERNACIONALMENTE PROTEGIDAS,
INCLUSIVE LOS AGENTES DIPLOMÁTICOS**

Por Sir Michael Wood

*Miembro Superior del Centro Lauterpacht de Derecho Internacional
Universidad de Cambridge*

La Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (también denominada “Convención sobre la protección de los diplomáticos”), fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973. Forma parte de una serie de convenciones “sectoriales” contra el terrorismo negociadas en el marco de las Naciones Unidas y sus organismos especializados y se basó en las grandes convenciones de codificación en materia de privilegios e inmunidades, como las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y Consulares. Ya en febrero de 1971 la Organización de los Estados Americanos había adoptado una convención sobre ese tema. La Convención se negoció en respuesta a una ola de secuestros y asesinatos de agentes diplomáticos que comenzó a finales del decenio de 1960, como el asesinato de von Spreti, Embajador de la República Federal de Alemania en Guatemala. Las convenciones sectoriales se adoptaron por regla general en respuesta a sucesos de ese tipo: secuestros de aviones, sabotajes de aeronaves, ataques contra buques, entre otros.

La Convención se elaboró en sólo dos años, en estrecha cooperación entre la Comisión de Derecho Internacional y la Sexta Comisión (Asuntos Jurídicos) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La iniciativa de redactar la Convención partió de la Comisión de Derecho Internacional, que en su período de sesiones de 1971 decidió, por sugerencia de uno de sus miembros, el Sr. Richard D. Kearney de los Estados Unidos de América, que, si la Asamblea así lo pidiera, prepararía proyectos de artículo sobre delitos como los homicidios, secuestros y atentados contra agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional. Ese mismo año la Asamblea General pidió efectivamente a la Comisión de Derecho Internacional que preparara tales artículos. La Comisión atendió rápidamente a esa solicitud en su siguiente período de sesiones, celebrado en 1972, sin recurrir al procedimiento habitual de nombrar un relator especial. En vez de ello, se encomendó al miembro japonés de la Comisión, Sr. Senjin Tsuruoka, que presidiera un grupo de trabajo. Tras un primer examen de la cuestión en el curso de 1972, la Sexta Comisión completó la fase de negociación intergubernamental durante su período ordinario de sesiones de 1973, gran parte de la cual se llevó a cabo en el marco de un comité de redacción de dicha Comisión. Esta manera de proceder se basó en el precedente sentado en la negociación de la Convención sobre las Misiones Especiales, de 1969, y prefiguró el procedimiento que se seguiría en varias ocasiones posteriores, siendo el caso más reciente el de la Convención de las Naciones Unidas sobre las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes, de 2004.

La cuestión de los movimientos de liberación nacional resultó especialmente problemática (al igual que en otras convenciones contra el terrorismo, entre ellas la

convención general aún por celebrar). La solución a la que se llegó finalmente consistió en incluir un párrafo en la resolución por la que se adoptó la Convención (resolución 3166 (XXVIII)) en el que la Asamblea General consideró que las disposiciones de la Convención “en ningún caso podrían comprometer el ejercicio del legítimo derecho de libre determinación e independencia, con arreglo a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y a la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, por los pueblos que luchan contra el colonialismo, la dominación extranjera, la ocupación extranjera, la discriminación racial y el *apartheid*”. Se trataba de una solución aceptable porque podía interpretarse en el sentido de que no pretendía establecer ninguna excepción respecto de los delitos contemplados en la Convención ni limitar en modo alguno las obligaciones contraídas por los Estados partes en la Convención. A diferencia de la práctica habitual, la Asamblea decidió que la resolución se publicara junto con la Convención.

El texto de la Convención sigue de cerca el modelo de la Convención de La Haya de 1970 y la Convención de Montreal de 1971, elaboradas ambas en el marco de la Organización de Aviación Civil Internacional. Al igual que éstas, se basa en el principio de “extraditar o juzgar” (*aut dedere aut judicare*), un principio que la Comisión de Derecho Internacional examina en la actualidad (2008). En realidad, los proyectos de artículo de 1972 elaborados por la Comisión de Derecho Internacional se apartaban considerablemente de los precedentes existentes, y los trabajos de la Sexta Comisión en general tendieron a aproximar el régimen de la nueva Convención al de las Convenciones de La Haya y Montreal. Las convenciones posteriores contra el terrorismo se han ajustado en gran medida a ese modelo.

La disposición central de la Convención exige que se extradite al presunto autor de determinados atentados graves contra agentes diplomáticos u otras “personas internacionalmente protegidas” o que el asunto se someta a las autoridades para el ejercicio de la acción penal (artículo 7). Los Estados deben instituir su jurisdicción sobre los delitos previstos en el artículo 2 de la Convención (que, en cualquier caso, serían actos delictivos con arreglo al derecho penal ordinario) en determinadas circunstancias (artículo 3). La Convención obliga a los Estados a cooperar en la prevención de los delitos y a comunicar la información de que dispongan (artículos 4 y 5). Los Estados deben velar por que los presuntos culpables que se encuentren en su territorio puedan ser juzgados o extraditados (artículo 6). La Convención contiene disposiciones para facilitar la extradición, pero no suprime la excepción del delito político prevista, en su caso, en el derecho interno (artículo 8). (Ese fue el tema del posterior Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo, de 1977.) Contiene además una disposición sobre ayuda mutua (artículo 10) y una disposición sobre asilo cuidadosamente delimitada (artículo 11).

El término “personas internacionalmente protegidas” es nuevo y no tiene un significado particular fuera del contexto de la Convención. Su finalidad era abarcar a todas las personas que, de conformidad con el derecho internacional, tuvieran derecho a una protección especial frente a cualquier atentado contra su persona, libertad o dignidad, formulación que refleja el tenor del artículo 29 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y de los artículos correspondientes de otras convenciones sobre privilegios e inmunidades. La

definición del artículo 1 menciona expresamente a los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores y reafirma así la especial posición que tienen los titulares de esos tres cargos (véase el artículo 7 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados y el artículo 21 de la Convención sobre las Misiones Especiales).

En el caso *Ciertas cuestiones de asistencia mutua en asuntos penales (Djibouti c. Francia)* fallado por la Corte Internacional de Justicia, el Estado demandante invocó la Convención en apoyo de su alegato de que, al cursar citaciones a comparecer en calidad de testigos al Jefe del Estado de Djibouti y a altos funcionarios de ese país, el Estado demandado había violado la obligación de prevenir todo atentado a la persona, libertad o dignidad de esas personas. Sin embargo, la Corte observó que el propósito de la Convención de 1973 era prevenir los delitos graves contra las personas internacionalmente protegidas y garantizar el ejercicio de una acción penal contra los presuntos culpables de esos delitos. En consecuencia, la Convención no era aplicable a la cuestión específica de la inmunidad de jurisdicción respecto de citaciones a comparecer como testigo dirigidas a ciertas personas en relación con una investigación penal, por lo que la corte no podía tomarla en cuenta en este caso. (Fallo de 4 de junio de 2008, párr. 159.)

Las cláusulas finales de la Convención contienen algunos aspectos interesantes. La disposición sobre solución de controversias que figura en el artículo 13 permite que los Estados no se sometan a dicha disposición (cláusula *opt out*), pero tras el final de la guerra fría se han retirado algunas de las reservas en ese sentido. El artículo 14 prevé que la Convención esté abierta a la participación de “todos los Estados”. Este caso fue el primero en que no se siguió la “fórmula de Viena” (que consistía en especificar los Estados que tenían derecho a ser partes en la convención en cuestión) y dio lugar a un entendimiento de la Asamblea (aplicable a todos los tratados de esa índole) según el cual “el Secretario General, al cumplir sus funciones de depositario de una convención con la cláusula de “todos los Estados”, seguirá la práctica de la Asamblea en la aplicación de dicha cláusula y, siempre que sea aconsejable, solicitará la opinión de la Asamblea antes de recibir una firma o un instrumento de ratificación o adhesión”.

Al 25 de mayo de 2008, la Convención sobre las personas internacionalmente protegidas contaba con 168 Estados partes, por lo que su éxito, en términos de participación, ha sido muy amplio. Un número considerable de Estados ha pasado a ser parte en la Convención en los últimos años, probablemente siguiendo la tendencia, alentada por la Asamblea General, de adoptar convenciones contra el terrorismo tras los atentados terroristas del 11 de septiembre contra el World Trade Centre en Nueva York. La Convención forma parte de la respuesta de la comunidad internacional al terrorismo en función del concepto de aplicación de la ley. Si bien el terrorismo fue un gran flagelo en los decenios de 1960 y 1970, la reacción que suscitó entonces no llegó a alcanzar las proporciones que tuvo en décadas posteriores con la adopción de medidas en virtud del Capítulo VII de la Carta por el Consejo de Seguridad y, en ocasiones, el tratamiento de la lucha contra el terrorismo como “conflicto armado” (la “guerra mundial contra el terrorismo”). Al igual que la mayoría de las convenciones contra el terrorismo, la importancia de la Convención ha sido más simbólica que práctica. A veces se ha hecho referencia a ella en la argumentación de causas ante la Corte Internacional de Justicia y ha sido aplicada por tribunales nacionales. En 1980 la Asamblea General instituyó procedimientos de

presentación de informes para que los Estados informaran de las medidas adoptadas para aumentar la protección y la seguridad de los diplomáticos y las misiones y los representantes consulares, así como de las misiones y los representantes ante organizaciones internacionales y los funcionarios de esas organizaciones (resolución 35/168 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1980). Esos procedimientos siguen vigentes. Los atentados contra personas internacionalmente protegidas siguen siendo un flagelo y se han perpetrado incluso contra funcionarios de las Naciones Unidas (siendo el caso más trágico el atentado con bomba contra la Misión de las Naciones Unidas en Bagdad del 19 de agosto de 2003). Por tanto, la Convención sigue siendo potencialmente importante.

Material relacionado

A. Instrumentos jurídicos

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (Viena, 14 de abril de 1961), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 500, pág. 95.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (Viena, 22 de abril de 1963), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 596, pág. 261.

Convención sobre las Misiones Especiales (Nueva York, 8 de diciembre de 1969), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1400, pág. 231.

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (Viena, 23 de mayo de 1969), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1155, pág. 331.

Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (La Haya, 16 de diciembre de 1970), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 860, pág. 105.

Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Montreal, 23 de septiembre de 1971), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 974, pág. 177.

Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo (Estrasburgo, 27 de enero de 1977), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1137, pág. 93.

B. Jurisprudencia

Corte Internacional de Justicia, *Ciertas cuestiones de asistencia mutua en asuntos penales (Djibouti c. Francia)*, fallo de 4 de junio de 2008.

C. Documentos

Anuario de la Comisión de Derecho Internacional de 1972, vol. II, págs. 309 y ss.

D. Doctrina

J. Craig Barker, *The Protection of Diplomatic Personnel*, Hampshire, Ashgate Publishing Limited, 2006.

E. Denza, *Diplomatic law*, 3rd ed., Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 258-263.

A. B. Green, “Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Diplomatic Agents and Other Internationally Protected Persons: An Analysis”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 14, 1973-1974, pp. 703-728.

F. Przetacznik, “Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons”, *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*, vol. 52, 1974, pp. 208-247.

M. C. Wood, “The Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 23, 1974, pp. 791-817 [and articles referred to at no. 2].

A. D. Watts, *The International Law Commission, 1949-1998*, vol. I, Oxford, Oxford University Press, 1999.