

DECLARACIÓN DE 1994 SOBRE MEDIDAS PARA ELIMINAR EL TERRORISMO INTERNACIONAL, Y DECLARACIÓN COMPLEMENTARIA DE 1996

Por Rohan Perera

*Anteriormente Asesor Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Sri Lanka
Presidente del Comité Especial establecido en virtud de la resolución
51/120 de la Asamblea General de 17 de diciembre de 1996 (terrorismo)*

Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional (1994)

Contexto histórico

El tratamiento del tema de las medidas para eliminar el terrorismo internacional en las Naciones Unidas a lo largo de la década de 1970 estuvo caracterizado por un debate conceptual sobre el término “terrorismo”. Algunos alegaban que una definición precisa del término, distinguiéndolo claramente de los actos cometidos en el curso de las luchas de liberación nacional, era esencial para delimitar con precisión los diferentes elementos que integran el concepto. También se argumentó que las medidas de cumplimiento de la ley para eliminar el terrorismo internacional no podían aplicarse sin hacer un estudio de las causas subyacentes. Sin embargo, otros sostenían que una definición previa de terrorismo no era ni realista ni deseable, dadas la existencia de percepciones políticas divergentes sobre esta cuestión y que el estudio de las causas subyacentes no debería aplazar la necesidad imperiosa de afianzar la cooperación internacional con mirar a adoptar medidas jurídicas para combatir y eliminar el terrorismo.

A pesar del debate conceptual y la subsiguiente dicotomía en el enfoque de la cuestión, cabe señalar que la comunidad internacional adoptó lo que hoy se denomina “enfoque sectorial” a la hora de elaborar normas jurídicas para hacer frente al problema de la lucha contra el terrorismo. El enfoque sectorial, que era pragmático por naturaleza, se caracterizaba por la adopción de una serie de convenciones y convenios específicos, cada uno de ellos centrado en un delito concreto, relacionado con el uso de la violencia indiscriminada, que era el que más probablemente cometerían los terroristas y que impone a los Estados Partes la obligación de extraditar o juzgar al delincuente.

Tras los primeros convenios destinados a combatir el secuestro de aeronaves, se aprobaron convenios específicos enfocados a diferentes y nuevas formas y manifestaciones de terrorismo, como la toma de rehenes, actos ilícitos contra aeropuertos e instalaciones de aviación civil y contra la seguridad de la navegación marítima.

El enfoque sectorial estaba dirigido a la eliminación de las opciones de las que dispone un terrorista mediante el establecimiento de una red lo más amplia posible de obligaciones sancionadas por los tratados, que obligaban a los Estados a extraditar o juzgar a los terroristas sin excepción alguna.

Hitos importantes en la historia de la negociación y resumen de las disposiciones fundamentales

La década de 1990 fue testigo de una rápida expansión de la proliferación de los actos terroristas en muchas regiones del mundo. Los crecientes y peligrosos vínculos entre los grupos terroristas y otros grupos delincuentes implicados en la delincuencia organizada transnacional, como el tráfico de drogas, el tráfico ilícito de personas, el comercio ilícito de

armas, el blanqueo de capitales y el contrabando de material nuclear u otro material potencialmente letal han comenzado a manifestarse y requieren una respuesta concertada mediante la promoción de la cooperación internacional.

Nuevas cuestiones, como la implicación de los Estados, ya sea directa o indirectamente, a través de la utilización de sus territorios para la comisión de actos terroristas contra otros Estados, la financiación de actos terroristas o el abuso del asilo y del estatuto de refugiado para perpetrar actos terroristas contra otros Estados, requieren la atención inmediata de la comunidad internacional. La cuestión de concluir una nueva generación de convenios sectoriales iba a adquirir una amplia aceptación entre los Estados Miembros. Contra este telón de fondo, la opción preferida era negociar y adoptar una exhaustiva Declaración de Principios que abordara estos aspectos clave del problema. Por consiguiente, la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional (en adelante denominada Declaración) fue aprobada en virtud de la resolución 49/60 de la Asamblea General de 9 de diciembre de 1994.

El párrafo 8 del preámbulo de la Declaración refleja las preocupaciones expresadas durante las deliberaciones sobre la necesidad de hacer frente al problema de combatir el terrorismo con un enfoque integral.

“Convencida también de que la supresión de los actos de terrorismo internacional, incluidos aquellos en que hay Estados directa o indirectamente involucrados, es fundamental para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”,

En la Parte II de la Declaración se examina el aspecto de la implicación de los agentes Estatales en los actos de terrorismo, que se ha convertido en un tema polémico en las negociaciones de los convenios más recientes. Por lo tanto, basándose en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, se incorporó el Principio de la no utilización del territorio de un Estado para la comisión de actos terroristas contra otro Estado.

“Los Estados, guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y otras normas pertinentes del derecho internacional, deben abstenerse de organizar o instigar actos de terrorismo en el territorio de otros Estados, de colaborar o participar en su comisión, o de tolerar o alentar que se lleven a cabo en su territorio actividades que apunten a la comisión de esos actos”; (párrafo 4)

Un aspecto relacionado con el concepto de no utilización del territorio para perpetrar actos terroristas contra otro Estado es la cuestión de un posible abuso del asilo y de la condición refugiado para tales fines. Por lo tanto, el apartado f) del párrafo 5 exige a los Estados a adoptar las medidas que procedan para cerciorarse, antes de conceder asilo, de que quien lo solicita no haya participado en actividades terroristas y, una vez concedido el asilo, de que no se utilice el estatuto de refugiado de manera incompatible con lo dispuesto en el apartado a) sobre la no utilización del territorio con fines terroristas.

La negociación de esta disposición exigió la búsqueda de un delicado equilibrio entre principios contrapuestos, es decir, por un lado la necesidad de mantener la inviolabilidad del asilo territorial y del estatuto de refugiado, tal como se reconocen en el derecho internacional general, en particular en los convenios internacionales vigentes, y, por otro lado, la necesidad de prevenir todo abuso la condición de refugiado para la comisión de actos terroristas en otro Estado. Por lo tanto, el párrafo 5 de la Declaración, en el que se insta a los Estados a adoptar “medidas eficaces y decididas”, *inter alia*, con

respecto al abuso de la condición de refugiado, deja claro que dichas medidas deben ser “de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho internacional y las normas internacionales de derechos humanos”.

Este compromiso alcanzado en relación con la Declaración, resurgió en el contexto de la Declaración de 1996 complementaria de la Declaración de 1994 sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional (Declaración complementaria de 1996) y de otras iniciativas jurídicas subsiguientes.

Otro desarrollo fundamental fue el reconocimiento en la Declaración de que las consideraciones políticas y otras consideraciones conexas no deberían hacerse valer como causas para justificar la comisión de actos terroristas; por lo tanto, el párrafo 3 de la Declaración establece 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”;

Esta cuestión relativa a la no aceptación de las consideraciones o motivaciones políticas para justificar los actos terroristas iba a surgir de forma más destacada en el contexto de los instrumentos jurídicos ulteriores que se negociarían en este ámbito.

La Declaración también prevé medidas prácticas de cooperación entre los Estados Miembros mediante la adopción de medidas preventivas para combatir el terrorismo, tal como se establece en el apartado d) del párrafo 5 y en el párrafo 6 de la Declaración. Entre ellas, cabe señalar las siguientes:

- (a) cooperación en el intercambio de información pertinente acerca de la prevención y la lucha contra el terrorismo;
- (b) aplicación efectiva de los convenios internacionales vigentes en la materia y armonización de la legislación nacional con dichos convenios; y
- (c) concertación de acuerdos especiales bilaterales, regionales y multilaterales de asistencia judicial recíproca y de extradición.

El Secretario General también tenía el mandato de prestar asistencia en la aplicación de la presente Declaración y adoptar con ese fin medidas prácticas a fin de aumentar la cooperación internacional, por ejemplo, disponiendo la recopilación de datos acerca del estado y la aplicación de los tratados bilaterales y multilaterales vigentes que se refieren al terrorismo, preparando un compendio de las leyes y normas nacionales relativas a la prevención y la represión del terrorismo internacional y elaborando una reseña analítica de los instrumentos jurídicos internacionales vigentes que se refieren al terrorismo internacional, a fin de ayudar a los Estados a determinar qué aspectos de la cuestión no están comprendidos en esos instrumentos y se deberían tener en cuenta a fin de elaborar un marco jurídico global de convenciones relativas al terrorismo internacional.

Influencia del instrumento en la evolución jurídica ulterior

La Declaración contribuyó a la cristalización de varias normas para su posterior incorporación como principios sancionados por los tratados en instrumentos jurídicos ulteriores.

La reiteración en la Declaración del principio de no utilización del territorio para la comisión de actos hostiles contra otros Estados otorgó a esta cuestión un énfasis específico en el contexto de las medidas para combatir el terrorismo y se reflejó en instrumentos jurídicos posteriores, como el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (2005) y el proyecto de Convenio general sobre el terrorismo internacional.

La incorporación en la Declaración del principio de no abusar del asilo o del estatuto de refugiado fue un factor precursor de su posterior elaboración en el la Declaración complementaria de 1996 y, posteriormente, en el proyecto de Convenio general sobre el terrorismo internacional.

Quizás una contribución crucial de la Declaración fue la elaboración del principio según el cual no se pueden hacer valer fines políticos ni consideraciones conexas para justificar actos delictivos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general. Este principio sentó las bases para la posterior definición del principio según el cual los delitos terroristas no deben considerarse “delitos políticos” a efectos de extradición, tal como se establecía en los convenios sectoriales posteriores.

Finalmente, al instar a la elaboración de una reseña analítica de los instrumentos jurídicos internacionales vigentes que se refieren al terrorismo internacional, a fin de ayudar a los Estados a determinar qué aspectos de la cuestión no están comprendidos en esos instrumentos y se deberían tener en cuenta a fin de elaborar un marco jurídico global de convenciones, la Declaración preparó el terreno para la “nueva generación” de convenios posteriores, desde el Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas al proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional, que está actualmente en proceso de negociación. De hecho, en el informe de 1996 sobre las medidas para eliminar el terrorismo internacional, el Secretario General de las Naciones Unidas definió varios ámbitos de actividades terroristas para los que no existen tratados, entre los que cabe mencionar los atentados terroristas cometidos con bombas, la recaudación de fondos con fines terroristas y el uso de armas de destrucción masiva con fines terroristas, y concluyó que podría ser necesario elaborar instrumentos internacionales en estos ámbitos (A/51/336 y Add.1).

Declaración de 1996 complementaria de la Declaración de 1994 sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional

Hitos importantes en la historia de la negociación y resumen de las disposiciones fundamentales

El tema central de la Declaración complementaria de 1996, adoptada en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General de 17 de diciembre de 1996, fue la cuestión del abuso de la condición de refugiado para la comisión de actos terroristas contra terceros Estados, hecho que recibía cada vez mayor atención de la comunidad internacional, en particular de los Estados receptores de refugiados. Las negociaciones sobre esta cuestión revelaron la necesidad de buscar un delicado equilibrio entre la necesidad de prevenir el abuso de la condición de refugiado con fines terroristas, por un lado, y la necesidad de tener debidamente en cuenta las consideraciones relativas a los derechos humanos, por otro. El preámbulo y las disposiciones operativas de la Declaración complementaria de 1996 reflejan el delicado compromiso que se consiguió en este ámbito.

En el párrafo 6 del preámbulo se señala que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) (en adelante denominada Convención sobre los Refugiados) no

contiene una base para la protección de los autores de actos terroristas, señalando también al respecto los artículos 1, 2, 32 y 33 de la Convención sobre los Refugiados, que contemplan, *inter alia*, causas que justifican la imprescriptibilidad de dicha Convención, como los casos en los que una persona que solicita dicho estatuto ha cometido delitos graves.

Esta disposición se encuentra equilibrada por el párrafo 7 del preámbulo, que destaca la importancia del pleno cumplimiento por los Estados de las obligaciones que les incumben con arreglo a las disposiciones de la Convención sobre los Refugiados y el Protocolo de 1967, incluido el principio de *no devolución* de los refugiados a lugares en que su vida o su libertad estén amenazados en razón de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado u opinión política. En la Declaración complementaria de 1996 se afirma que “la presente Declaración no menoscaba la protección brindada en virtud de la Convención y el Protocolo ni de otras disposiciones del derecho internacional”.

La parte dispositiva de la Declaración complementaria de 1996 mantiene el equilibrio deseado y reflejado en el preámbulo entre estas consideraciones contrapuestas. Por tanto, las medidas dispuestas en el párrafo 3 de la Declaración complementaria de 1996 deben adoptarse “de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho interno e internacional, incluidas las normas internacionales de derechos humanos...”

Según lo ya mencionado, se exige que los Estados tomen las medias apropiadas antes de otorgar la condición de refugiado a fin de cerciorarse de que quien busque asilo no haya participado en actos terroristas, considerando a este respecto información pertinente en cuanto a si la persona que busca asilo es objeto de investigación o ha sido acusada o condenada en relación con delitos que tienen que ver con el terrorismo. Después de otorgar la condición, los Estados están del mismo modo obligados a asegurar que no se use esa condición con el objeto de preparar u organizar actos terroristas contra otros Estados o sus ciudadanos.

En el párrafo 4 de la Declaración complementaria de 1996 se destaca que las personas que buscan asilo cuyas solicitudes estén a la espera de tramitación no pueden evitar por ese motivo el enjuiciamiento por actos terroristas. Esto concuerda con el deseo de la comunidad internacional de prevenir que se conceda refugio a los terroristas.

Estas disposiciones relativas a la prevención del abuso del asilo tuvieron un claro impacto en los instrumentos ulteriores, como se reflejaba en los proyectos de artículos del proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional, muy similares a las disposiciones de la Declaración complementaria de 1996, que también tiene en cuenta la necesidad de encontrar un equilibrio entre la obligación de prevenir el abuso del asilo y las normas de derechos humanos.

La Declaración complementaria de 1996 reafirma, en su párrafo 5, la importancia de velar por la cooperación efectiva entre los Estados Miembros a fin de que quienes hayan participado en actos terroristas sean llevados ante la justicia. A este respecto, se destaca el compromiso de los Estados Miembros de adoptar todas las medidas apropiadas con arreglo a su derecho interno ya sea para conseguir la extradición de terroristas o para someter los casos a sus autoridades competentes a los fines del enjuiciamiento.

Influencia de la Declaración complementaria de 1996 en la evolución jurídica ulterior

El párrafo 6 de la Declaración complementaria de 1996 constituye una importante contribución al desarrollo del principio de que "los delitos relacionados con el terrorismo no deben considerarse delitos políticos" excluidos del ámbito de los acuerdos de extradición, continuando así la tendencia que comenzó con la Declaración de 1994. La Declaración complementaria de 1996 desarrolla, además, dicho principio alentando a los Estados a que, al concertar o aplicar acuerdos de extradición "no consideren como delitos políticos excluidos del ámbito de esos acuerdos los delitos relacionados con el terrorismo que pongan en peligro la seguridad de las personas o constituyan una amenaza física contra ellas, cualesquiera que sean los motivos que se invoquen para justificarlos". Este principio fundamental adquirió más adelante la forma de obligación sancionada por un tratado en virtud de su incorporación en la "nueva generación" de convenios sectoriales, comenzando con el Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997).

Otra contribución fundamental a la evolución del derecho internacional en el ámbito del terrorismo internacional se encuentra en la resolución que acompaña a la Declaración complementaria de 1996, que contiene el marco para la negociación de los futuros instrumentos jurídicos contra el terrorismo para solventar las lagunas identificadas en el informe del Secretario General. El párrafo 9 de la resolución prevé el establecimiento de un Comité Especial "con el objeto de que elabore un convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas y posteriormente un convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, a fin de complementar los instrumentos internacionales vigentes conexos, y de que estudie más adelante medios de desarrollar más un marco jurídico amplio de convenciones relativas al terrorismo internacional". La "nueva generación" de convenios sectoriales se negociaron dentro del marco de este Comité: el Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (1997), el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999), el Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (2005). El Comité Especial está actualmente (septiembre de 2008) negociando el Proyecto de Convenio general sobre terrorismo internacional.

Material conexo

A. Instrumentos jurídicos

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 28 de julio de 1951, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 189, pág 137.

Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, Nueva York, 15 de diciembre de 1997, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2149, pág 256.

Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, Nueva York, 9 de diciembre de 1999, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2178, pág 197.

Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, Nueva York, 13 de abril de 2005, resolución 59/290 de la Asamblea General de 13 de abril de 2005.

Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de 24 de octubre de 1970.

B. Documentos

Informe del Secretario General sobre las medidas para eliminar el terrorismo internacional, 6 de septiembre de 1996 (A/51/336 y Add.1).