

CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA REPRESIÓN DE LOS ATENTADOS TERRORISTAS COMETIDOS CON BOMBAS

Por Pierre Klein

*Profesor, Director del Centro de Derecho Internacional de la
Universidad Libre de Bruselas*

El Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas fue aprobado en Nueva York el 15 de diciembre de 1997 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, sin proceder a votación (resolución 52/164). Entró en vigor el 23 de mayo de 2001 y, al 31 de octubre de 2008, contaba con 161 Estados partes. El instrumento tiene por objeto facilitar la acción penal respecto de los responsables o presuntos responsables de atentados terroristas cometidos con bombas, obligando a los Estados partes a enjuiciar a estas personas o a acceder a su extradición hacia otro Estado que hubiera establecido su competencia para juzgarlas. También impone a los Estados partes la obligación de adoptar medidas de prevención para impedir que se preparen en su territorio atentados de esa naturaleza.

Contexto

Desde el comienzo de los años noventa, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha procurado desempeñar un papel destacado en la lucha contra el terrorismo. Esa voluntad se hizo patente cuando aprobó, en 1994, la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional (anexada a la resolución 49/60, de 9 de diciembre de 1994) y, aún más, cuando dos años más tarde aprobó su resolución 51/210. Este último texto, en particular, manifiesta la intención de la Asamblea de dar nuevo impulso al proceso de elaboración de instrumentos encaminados a combatir el terrorismo. Así pues, el Comité Especial establecido en virtud de esa resolución quedó encargado de elaborar dos proyectos de convenio para garantizar la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas y el terrorismo nuclear respectivamente. Menos de un año más tarde, su labor culminó en la aprobación del Convenio que se presenta aquí. Una serie de atentados cometidos con bombas en 1995 y 1996 en distintos lugares del planeta incitó a los Estados a poner en marcha, en el marco del Grupo de los Siete, el proceso de elaboración de un instrumento multilateral que permitiría garantizar una represión más eficaz de esos actos, que se están generalizando “cada vez más” (séptimo párrafo del preámbulo del Convenio). Hasta entonces, este tipo de actos no era objeto concreto de ningún instrumento “sectorial” que se hubiera aprobado para reprimir diversos comportamientos que pudieran estar vinculados a actividades terroristas (como la toma de rehenes, el secuestro de aviones, los actos contra la seguridad de la navegación aérea o marítima u otros actos). El amplio consenso sobre la necesidad de garantizar la represión de tales actos, así como sobre las medidas que deberían adoptarse al respecto a nivel internacional, permitió aprobar el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas en un plazo particularmente breve.

Principales disposiciones

El Convenio de 1997 penaliza el entregar, colocar, arrojar o detonar intencionadamente “un artefacto o sustancia explosivo u otro artefacto mortífero en o contra un lugar de uso público, una instalación pública o de gobierno, una red de transporte público o una instalación de infraestructura, con el propósito de causar la muerte o graves lesiones corporales, o con el propósito de causar una destrucción significativa de ese lugar, instalación o red que produzca o pueda producir un gran perjuicio económico” (artículo 2, párr. 1). También penaliza la tentativa de cometer cualquiera de esos delitos, y los comete asimismo quien participa como cómplice, los organiza o contribuye deliberadamente a su comisión (artículo 2, párrs. 2 y 3). El Convenio obliga a los Estados partes a adoptar las medidas necesarias para tipificar esos actos con arreglo a su legislación interna y sancionarlos con penas adecuadas “en las que se tenga en cuenta su naturaleza grave” (artículo 4). Asimismo, excluye toda posibilidad de justificar la comisión de esos actos por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar (artículo 5). Los Estados partes deben establecer la jurisdicción de sus tribunales respecto de estos delitos. Al igual que muchos otros instrumentos contemporáneos de derecho penal internacional, la competencia del Convenio de 1997 puede establecerse sobre bases muy diversas: competencia territorial (así como sobre los actos cometidos a bordo de un buque o una aeronave del Estado o en instalaciones gubernamentales situadas en el extranjero), competencia personal activa y pasiva, así como competencia universal, cuando el presunto autor del delito se encuentra en el territorio del Estado (artículo 6). Además, un Estado parte también puede establecer su jurisdicción respecto de estos delitos cuando se hayan cometido con el propósito de obligarlo a realizar o abstenerse de realizar un determinado acto (artículo 6, párr. 2 d)). Ahora bien, se trata sólo de facultades que pueden invocar los Estados partes, los cuales pueden decidir establecer su competencia sobre una sola de esas bases, varias o todas (artículo 6, párr. 3). El Estado parte en cuyo territorio se encuentre el presunto delincuente tiene la opción de someter el caso a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento o de extraditar al presunto responsable hacia otro Estado parte que hubiera establecido su competencia respecto de los actos en cuestión de acuerdo al Convenio (artículo 8). Varias disposiciones tienen por objeto facilitar la extradición y la asistencia judicial recíproca entre los Estados partes (artículos 9 y 10). A los efectos de la aplicación de esos mecanismos, los actos objeto del Convenio no tienen carácter político, por lo que no podrá rechazarse una solicitud de extradición o de asistencia judicial recíproca aduciendo que se trata de delitos políticos (artículo 11). No obstante, ello no impide que un Estado rechace una solicitud de extradición o de asistencia judicial recíproca si 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” (artículo 12). Con el mismo afán de proteger los derechos fundamentales de la persona, en el Convenio se prevé que quien se encuentre detenido o sea encausado con arreglo al Convenio “gozará de un trato equitativo, incluido el goce de todos los derechos y garantías de conformidad con la legislación del Estado en cuyo territorio se encuentre y con las disposiciones pertinentes del derecho internacional, incluido el derecho internacional en materia de derechos humanos” (artículo 14).

Por último, cabe observar que, además del aspecto represivo esencial del mecanismo que establece, el Convenio de 1997 impone igualmente a los Estados parte la obligación de adoptar diversas medidas para prevenir la comisión de atentados con bombas (artículo 15).

El ámbito de aplicación del Convenio se define en varias disposiciones. *Ratione materiae*, las distintas definiciones que figuran en el artículo 1 establecen los conceptos de instalación, lugar y red de transporte públicos, así como de “artefacto explosivo”. En ese sentido, el artículo 5 permite circunscribir mejor el concepto de atentado terrorista, al hacer referencia a “los actos criminales comprendidos en el ámbito del presente Convenio, en particular los que obedezcan a la intención o el propósito de crear un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinadas personas”. Así pues, en esta disposición se ofrecen elementos que pueden contribuir a la definición del concepto de terrorismo, la cual permanece difusa en los instrumentos jurídicos que aspiran a la universalidad. Dicho esto, esa disposición no soslaya el problema señalado con frecuencia de la definición circular, al caracterizar el acto de terrorista remitiendo al concepto de terror. Cabe señalar además que el ámbito de aplicación del Convenio se limita a los delitos que presentan un elemento de extranjería y excluye las situaciones puramente nacionales (artículo 3). Por último, una innovación notable respecto de la gran mayoría de los instrumentos “sectoriales” anteriores es que en el Convenio de 1997 se dispone que “las actividades de las fuerzas armadas durante el conflicto armado, según se entienden esos términos en el derecho internacional humanitario y que se rijan por ese derecho, no estarán sujetas al presente Convenio y tampoco lo estarán las actividades realizadas por las fuerzas militares de un Estado en el cumplimiento de sus funciones oficiales, en la medida en que se rijan por otras normas del derecho internacional” (artículo 19, párr. 2).

Esta última disposición ha suscitado diversas tomas de posición, expresadas por los Estados durante el proceso de elaboración del Convenio o al suscribir el instrumento o pasar a ser parte en él. Por un lado, varios Estados partes defendieron una interpretación amplia de los términos “fuerzas armadas”, incluyendo las fuerzas de policía, los civiles que dirigen u organizan las actividades oficiales de las fuerzas militares del Estado y los civiles que actúan en apoyo de las actividades oficiales de esas fuerzas, si están sometidos a su mando y control, con la consiguiente reducción del ámbito de aplicación del Convenio. Por otra parte, algunos Estados parte, mediante declaraciones o reservas, han querido restringir el alcance del artículo 19 a los casos en que las fuerzas armadas, en el ejercicio de sus funciones, no violan las normas y los principios del derecho internacional; determinados Estados expresaron el temor de que con esa cláusula se legitimara el “terrorismo de Estado” (ibíd.). Posteriormente, la inclusión de una disposición similar en otros instrumentos (o proyectos) encaminados a combatir el terrorismo fue objeto de intensos debates. Así, se convirtió en uno de los principales escollos de los debates en torno a la elaboración del proyecto de convenio general contra el terrorismo. Aunque no tenga en absoluto como consecuencia legitimar determinados comportamientos de las fuerzas armadas de un Estado que serían contrarias al derecho, es evidente que semejante cláusula suscita reservas. De hecho permite a los autores de actos comprendidos en su ámbito de aplicación escapar a toda estigmatización como “terroristas” y vuelve más aleatoria la eventual acción penal a su respecto. En todo caso, incorporar esa cláusula en determinados instrumentos internacionales

relativiza inevitablemente las declaraciones de intención de los Estados cuando expresan su determinación de luchar contra el terrorismo en todas sus formas.

Aplicación

Varias decenas de Estados partes en el Convenio de 1997 han adoptado las medidas necesarias, en su derecho interno, para establecer su competencia respecto de los delitos abarcados por ese instrumento. Hasta la fecha su aplicación no parece haber planteado dificultades.

Referencias

A. Documentos

Resolución 49/60 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1994 (Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional).

Resolución-51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996 (Declaración complementaria de la Declaración de 1994 sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional).

B. Doctrina

S. Witten, “The International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing”, *American Journal of International Law*, vol. 92, No. 4, 1998, pág. 774.