

Foro Interparlamentario de las Américas
Fórum Interparlamentar das Américas



Forum interparlementaire des Amériques
Inter-Parliamentary Forum of the Americas

I Reunión del Grupo sobre Terrorismo Reporte Final

Ciudad de México, 21 de mayo de 2003



Contenido

1.	Introducción	3
2.	Sesión Inaugural.....	3
3.	Seguridad Hemisférica y Terrorismo	3
4.	La Convención Interamericana Contra el Terrorismo	4
5.	Avances y estrategias en la lucha contra el terrorismo.....	4
6.	La Corte Penal Internacional y el Terrorismo.....	5
7.	Debate y conclusiones.....	6
8.	Anexos.....	8
8.1	Anexo 1 – Países y delegados asistentes	8
8.2	Anexo 2 – Declaración del Grupo sobre Terrorismo.....	9
8.3	Anexo 3 – Presentación: México y la lucha internacional contra el terrorismo	10
8.4	Anexo 4 – Presentación: La Convención Interamericana contra el Terrorismo	16
8.5	Anexo 5 – Presentación: La Corte Penal Internacional y el terrorismo.....	21



1. Introducción

La Primera Reunión del Grupo Especial sobre Terrorismo del FIPA se llevó a cabo en las instalaciones del Senado de México el día 21 de mayo de 2003 y contó con la asistencia de 16 parlamentarios de 13 países, representando las cuatro subregiones del hemisferio. (Ver la lista de países y delegados asistentes en el anexo 1)

Dicha reunión fue convocada en seguimiento a la propuesta presentada por la delegación de Colombia de crear un grupo de trabajo sobre terrorismo, la cual fue aprobada por resolución de la Asamblea Plenaria del FIPA en febrero 21 de 2003.

2. Sesión Inaugural

La representante del país anfitrión, **Senadora Silvia Hernández**, dio la bienvenida a los parlamentarios asistentes y resaltó la importancia de diferenciar los conceptos de violencia y terrorismo así como de hacer énfasis en la necesidad de trabajar en pro de soluciones políticas concertadas para la lucha contra este flagelo.

A continuación la Presidenta del FIPA, **Senadora Céline Hervieux-Payette**, hizo un breve recuento de la organización y de sus trabajos en relación con el tema. Igualmente, señaló la responsabilidad de los parlamentarios en garantizar la seguridad de sus ciudadanos y, al mismo tiempo, de proteger el proceso democrático, el cual es víctima directa del terrorismo.

Posteriormente, el **Senador Germán Vargas Lleras** de Colombia explicó los motivos por los cuales se propuso la creación de este grupo de trabajo en la II Asamblea Plenaria del FIPA., haciendo énfasis en la importancia del tema para su país.

También recalcó el papel de los parlamentos en complementar los esfuerzos de los ejecutivos en materia de seguridad hemisférica y lucha contra el terrorismo, poniendo como ejemplo la pronta ratificación de instrumentos tales como la Convención Interamericana Contra el Terrorismo y la actualización de legislaciones internas en la materia, para complementar los esfuerzos colectivos.

Finalmente el Presidente del Senado de México, **Senador Enrique Jackson**, reiteró la bienvenida a los participantes y celebró la iniciativa del FIPA de crear este grupo de trabajo. Asimismo, mencionó la importancia de que los parlamentarios participen en la lucha contra el terrorismo, adelantándose a los hechos y llenando algunos vacíos de tipo legislativo que existen en el tema. Finalmente, el Senador Jackson declaró formalmente inaugurada la reunión, dando así comienzo a los trabajos.



Presidiendo la sesión inaugural: Senador Germán Vargas, Senadora Céline Hervieux-Payette, Senador Enrique Jackson y Senadora Silvia Hernández.

3. Seguridad Hemisférica y Terrorismo

La Senadora de México Silvia Hernández hizo un recuento de los antecedentes del trabajo del FIPA en el tema de seguridad hemisférica y terrorismo, señalando las principales recomendaciones de los grupos de trabajo que trataron el tema en la Asamblea Plenaria de 2002. Asimismo, hizo énfasis en la necesidad de tener una representación permanente que permita darle seguimiento a las decisiones



tomadas en las diferentes reuniones, para de esta forma lograr que FIPA sea una organización orientada a la acción.

A continuación, el doctor **Jorge Chabat** del Centro de Investigaciones y Docencia Económica de México, llevó a cabo una presentación acerca del concepto de seguridad hemisférica. En ella destacó el desarrollo histórico del tema de seguridad hemisférica, así como los obstáculos para establecer un marco que defina el concepto de seguridad regional. También sugirió la importancia de replantear el concepto de amenaza a la seguridad, sin definirlo con respecto a temas específicos sino por el grado de impacto que puedan llegar a generar ciertas situaciones. De esta manera se podría diseñar un mecanismo flexible que permita a los gobiernos responder con prontitud a dichas amenazas.

Posteriormente, la Dra. **Patricia Olamendi**, Subsecretaria para Temas Globales de la Cancillería de México, realizó una presentación donde explicó el concepto del terrorismo y su evolución en el contexto internacional actual, así como los principales instrumentos legales internacionales relacionados con el tema. Igualmente, explicó la posición de México respecto al tema y su participación en el desarrollo de medidas de cooperación internacional en la materia. *(véase el texto de la presentación en el anexo 3)*

4. La Convención Interamericana Contra el Terrorismo

El Dr. **Dante Negro**, abogado de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA, realizó una presentación detallada de la Convención Interamericana Contra el Terrorismo, en la cual hizo un recuento de sus antecedentes, expuso la estructura y características del documento y destacó los compromisos para los países firmantes. *(véase el texto de la presentación en el anexo 4)*

Después de contestar varias preguntas de los participantes, el Dr. Negro concluyó destacando la importancia de apoyar el consenso mínimo entre países que representa esta convención y exhortó a los parlamentarios asistentes a promover el proceso de ratificación de la misma en sus respectivos países.

Posteriormente, los parlamentarios debatieron el tema del terrorismo, sentando diversas posiciones acerca de su definición y de los alcances que debe tener la lucha contra este flagelo.

5. Avances y estrategias en la lucha contra el terrorismo

El Dr. **Jorge Calderón** de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la OEA, expuso los trabajos que viene adelantando esta institución con los poderes legislativos de Centroamérica respecto al tema del terrorismo. Estos trabajos buscan facilitar a nivel legislativo la implementación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo; favorecer una respuesta política sustentada de los poderes legislativos de la región al proceso de combate al terrorismo; elaborar estrategias parlamentarias nacionales y subregionales para fortalecer el papel de los legislativos en el desarrollo de políticas contra el terrorismo; y asegurar la ratificación y vigencia de instrumentos legales relacionados con el tema.



La estrategia utilizada para alcanzar estos objetivos está basada en el desarrollo de un marco normativo general, que sirve como modelo para la elaboración de leyes internas de acuerdo con el ordenamiento jurídico de cada país. De esta forma es posible tener una legislación homogénea en los países de la región con respecto al tema del terrorismo, sin necesidad de apelar al proceso de negociación y adopción de un tratado internacional.

La **diputada Milena Calderón** de El Salvador, complementó la exposición acerca de la experiencia centroamericana e hizo un breve recuento del desarrollo del FOPREL (Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica), el cual es una iniciativa que busca la armonización de leyes en los países centroamericanos y el desarrollo de mecanismos ágiles, eficientes y modernos de integración legislativa. Asimismo, explicó la participación del FOPREL en esta iniciativa de lucha contra el terrorismo a través de la Comisión de Asuntos Internacionales, Económicos y de Intergración Regional que ella preside. Finalmente, hizo un llamado para que esta estrategia de lucha contra el terrorismo desarrollada en Centroamérica sea replicada en otras subregiones del hemisferio.

A continuación, el Dr. **Alex Solís**, consultor externo de la OEA, presentó el proyecto del marco normativo subregional de combate al terrorismo desarrollado para los países de Centroamérica. Explicó que esta iniciativa busca complementar los esfuerzos hechos a nivel hemisférico para combatir el terrorismo, creando un proyecto de ley modelo que sirva de base a los países de la subregión para redactar su propia legislación de combate al terrorismo.

Posteriormente, los parlamentarios hicieron preguntas aclaratorias a los expositores y discutieron acerca del tema de la extradición como ayuda en el combate al terrorismo en tanto que crimen transnacional, así como de la necesidad de actualización de los tratados de cooperación en materia penal entre los países.



Diputado Cristian Paredes, Senador Arthur Williams, diputado Javier Sierra, diputado Ángel Salazar, diputado Carlos Mejía y diputada Milena Calderón.

6. La Corte Penal Internacional y el Terrorismo

El **diputado Marcelo Stubrin** de Argentina llevó a cabo una presentación acerca del alcance de la Corte Penal Internacional (CPI) con relación a los actos de terrorismo. Explicó que en la actualidad la CPI no puede juzgar los casos de terrorismo internacional, pues los crímenes bajo su competencia (contenidos en el artículo 5 del Estatuto de Roma) son: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la agresión. Sin embargo, es posible incluir el terrorismo internacional como crimen de competencia de la CPI mediante la revisión del Estatuto de Roma siete años después de su entrada en vigor, es decir a partir del 1 de julio de 2009.

Asimismo, enfatizó que la lucha contra el terrorismo debe ser una empresa multilateral en manos de los Estados, dado que actualmente las organizaciones terroristas y la delincuencia transnacional organizada han demostrado ser capaces de poner en peligro la seguridad de la comunidad internacional. En ese sentido, es de especial relevancia el rol que pueda cumplir la CPI por su jurisdicción universal y por su competencia penal especializada en crímenes internacionales.

Finalmente, el diputado Stubrin hizo un recuento de los países de América que forman parte de la CPI y recalcó la necesidad de que los parlamentarios trabajen en el desarrollo de leyes domésticas que permitan la adecuación normativa a la vigencia del Estatuto de Roma. *(véase el texto de la presentación en el anexo 5)*

7. Debate y conclusiones

Después de las presentaciones los parlamentarios compartieron sus puntos de vista con respecto a los temas expuestos. Entre los planteamientos realizados se reconoció la importancia de promover la pronta ratificación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, como primer paso en el desarrollo de instrumentos colectivos para la lucha contra este flagelo.

Asimismo, se estuvo de acuerdo en que los trabajos que viene desarrollando la UPD con los legislativos centroamericanos respecto a la ratificación e implementación de la Convención, pueden constituirse en un modelo a ser replicado en otras regiones del hemisferio. La ley marco desarrollada para los países centroamericanos podría enriquecerse de otras experiencias legislativas avanzadas en el tema y adaptarse para ser utilizada por otros países.

Por otro lado, se destacó la importancia de hacer una revisión crítica de la legislación penal y de los acuerdos de cooperación vigentes entre los países del hemisferio. Esto con el fin de intercambiar experiencias y actualizar de manera conjunta las leyes en la materia y así reforzar la cooperación regional en la lucha contra el terrorismo.



Diputado Waldo Mora, diputado Mario Calderón, Senador Ciro Ramírez, Senador Luis H. Gómez y diputado Torgan Moroni.

Con respecto a la situación en Colombia, los participantes expresaron su solidaridad con el pueblo colombiano y rechazaron los actos de violencia perpetrados por grupos terroristas de ese país. Por su parte, los delegados colombianos compartieron sus experiencias en el desarrollo de legislación contra el terrorismo y resaltaron la importancia que tiene para Colombia el apoyo y solidaridad de los países del hemisferio en su lucha contra este flagelo. Asimismo, reiteraron su invitación para realizar una próxima reunión de este grupo de trabajo en Colombia, la cual fue acogida con beneplácito.

El representante de Brasil habló acerca de la Comisión Parlamentaria de Combate al Crimen Organizado del congreso brasilero, la cual tiene como objetivo el desarrollo de legislación pertinente al tema y cumple también labores de fiscalización e investigación. Mencionó además que este podría ser un ejemplo a ser tenido en cuenta por otros parlamentos del hemisferio, para el desarrollo de comisiones especializadas en el combate del crimen organizado.

La Senadora Hervieux-Payette, Presidenta del FIPA, propuso a la Senadora Silvia Hernández de México como líder del grupo de trabajo sobre terrorismo, con el fin de dar seguimiento a las conclusiones de esta reunión y tomar la vocería a nombre del grupo. La propuesta fue aceptada por todos los parlamentarios presentes.

Finalmente, los parlamentarios asistentes concluyeron sus deliberaciones con los siguientes puntos:



1. Manifestar expresa solidaridad con el pueblo y el gobierno colombianos, reconociendo sus esfuerzos en la lucha contra el terrorismo y condenando los recientes actos de violencia perpetrados por grupos al margen de la ley. En este sentido, los participantes decidieron adoptar una declaración oficial enunciado esta posición. *(Ver el texto de la declaración en el anexo 2)*
2. Apoyar y promover la ratificación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo a través de un trabajo parlamentario conjunto liderado por los integrantes de este grupo, con el fin de acelerar el proceso en los países pendientes de ratificación.
3. Hacer un estudio de los instrumentos legales internacionales disponibles en materia de terrorismo, con el fin de evaluar su alcance y vigencia, así como promover la agilización de los trámites para los que están pendientes de ratificación.
4. Llevar a cabo consultas entre los parlamentarios del hemisferio con el fin de elaborar recomendaciones para la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA. Dichas consultas pueden ser realizadas utilizando el Parlamento Virtual del FIPA.

Se acordó también que la fecha de la próxima reunión será determinada por la presidenta del grupo de trabajo y estará sujeta al seguimiento dado a las conclusiones de esta mesa.

* * * * *



Participantes de la I Reunión del Grupo Especial sobre Terrorismo del FIPA

Primera fila: Dip. Waldo Mora (Chile); Sen. Silvia Hernández (México); Sen. Céline Hervieux-Payette (Canadá); Dip. Milena Calderón (El Salvador); Dip. Cristian Paredes (Rep. Dominicana)

Segunda fila: Dip. Torgan Moroni (Brasil); Sen. Germán Vargas (Colombia); Dip. Marcelo Stubrin (Argentina); Sen. Ciro Ramírez (Colombia); Sen. Luis H. Gómez (Colombia); Dip. Mario Calderón (Costa Rica); Parl. Blasco Peñaherrera (Ecuador); Dip. Ángel M. Salazar (Guatemala); Dip. Carlos E. Mejía (Guatemala); Sen. Arthur Williams (Jamaica); Dip. Javier Sierra (Honduras).



8. Anexos

8.1 Anexo 1 – Países y delegados asistentes

Argentina

Diputado Marcelo Stubrin

Brasil

Diputado Torgan Moroni

Canadá

Senadora Céline Hervieux-Payette

Chile

Diputado Waldo Mora

Colombia

Senador Germán Vargas Lleras
Senador Ciro Ramírez
Senador Luis H. Gómez

Costa Rica

Diputado Mario Calderón

El Salvador

Diputada Milena Calderón

Guatemala

Diputado Carlos E. Mejía
Diputado Angel M. Salazar

Honduras

Diputado Javier Sierra

Jamaica

Senador Arthur Williams

México

Senadora Silvia Hernández

República Dominicana

Diputado Cristian Paredes

Parlamento Andino

Parlamentario Blasco Peñaherrera
(Ecuador)



8.2 Anexo 2 – Declaración del Grupo sobre Terrorismo

DECLARACIÓN DE LA I REUNIÓN DEL GRUPO ESPECIAL SOBRE TERRORISMO DEL FIPA

Versión original: Español

El Grupo Especial sobre Terrorismo del Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA), reunido en Ciudad de México el 21 de mayo de 2003:

Condema los actos perpetrados por el grupo terrorista de las FARC contra la vida del Gobernador de Antioquia Guillermo Gaviria, el ex ministro de estado Gilberto Echeverri y ocho miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia, así como todas sus operaciones contra la población civil y la infraestructura productiva del Estado Colombiano.

Expresa su solidaridad con las víctimas del terrorismo y repudia toda acción terrorista ejecutada por los grupos al margen de la ley.

Celebra la creación de un frente común contra el terrorismo en Colombia, conformado por todos los partidos políticos con representación en el Congreso de ese país.

Exhorta a los parlamentos de la región a ratificar con prontitud la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

Acoge con beneplácito la invitación de la delegación de Colombia para celebrar una próxima reunión en ese país.



8.3 Anexo 3 – Presentación: México y la lucha internacional contra el terrorismo

México y la lucha internacional contra el terrorismo

*I Reunión del Grupo Parlamentario de Lucha contra el Terrorismo,
del Foro Interparlamentario de las Américas*

Ponencia de Patricia Olamendi

*Subsecretaria para Temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores
21 de mayo de 2003.*

Original: Español

Agradezco mucho la invitación del Foro Interparlamentario de las Américas y del Senado de la República para participar en esta Reunión sobre la lucha contra el terrorismo y las estrategias que de ésta se derivan en el ámbito internacional.

El terrorismo constituye un tema de primera importancia en la agenda internacional. Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos marcaron un “antes” y un “después” en nuestra visión del terrorismo. Hoy vivimos un mundo distinto al anterior a esa fecha, en el que las cuestiones de seguridad han ocupado un lugar prioritario en el ámbito multilateral que no tenían hace poco tiempo.

Sin embargo, a pesar de su notoriedad actual, el terrorismo no es nuevo en las agendas internacionales. Existe un trabajo serio de varias décadas en los organismos internacionales que no ha surgido al hilo de los acontecimientos recientes, pero que por supuesto ha adquirido un nuevo impulso bajo las actuales circunstancias.

En este contexto, quisiera empezar esta exposición con algunas consideraciones acerca de la naturaleza del terrorismo para luego hablar de las dificultades para definir ese fenómeno y la manera en que se le considera en los instrumentos internacionales. Finalmente, detallaré los criterios que definen la posición de México en esta materia y su actuación en Naciones Unidas como miembro del Consejo de Seguridad, así como en el ámbito regional.

1. La naturaleza del terrorismo

El terrorismo es una práctica antigua en el ámbito de los conflictos políticos nacionales y también en el espacio internacional. Literalmente, se refiere a los actos de violencia cuyo objetivo es la generalización del temor y la apertura de un clima de incertidumbre en el cuerpo social que permita a los perpetradores lograr fines ulteriores.

El terrorismo es, en definitiva, la diseminación de terror.



A lo largo de la historia, los actos de terror han sido instrumentados por Estados en contra de sus propios ciudadanos o en contra de otros estados, o por grupos descontentos que buscan derrocar un régimen o una forma de gobierno. A comienzos del siglo XXI, el terrorismo —al igual que otras expresiones criminales— se ha servido de la globalización y ahora es perpetrado por grupos que pueden o no estar ligados a Estados nacionales o a grupos criminales organizados y que actúan en espacios geográficos distantes a su punto o puntos de localización geográfica. En suma, el terrorismo internacional actual es de una naturaleza mucho más compleja que sus antecesores, si así se les pudiera llamar.

Pero vamos por partes: los actos de terrorismo se caracterizan, en primera instancia, por su carácter indiscriminado tanto en lo que toca a la población-objetivo como a los medios de agresión utilizados. Los actos terroristas generan efectos ampliamente extendidos de incertidumbre que facilitan los propósitos de quienes los promueven y ejecutan.

La esencia de los actos terroristas reside en el carácter imprevisible de sus consecuencias y en la ausencia de normas o criterios de distinción humanitaria.

El terrorismo puede vincularse a prácticamente cualquier causa social, incluso a aquéllas cuya nobleza de fines puede parecer evidente a amplios sectores de la opinión pública.

Ello nos obliga a señalar una distinción que es fundamental cuando se trata de terrorismo: en la lucha contra el terrorismo no son las causas las que han de ser, a priori, objeto de persecución, sino los medios utilizados para promoverlas.

Esta distinción es crucial porque, con mucha frecuencia, la adjudicación a las acciones terroristas de valores positivos contenidos en determinadas causas —por ejemplo, la búsqueda de la igualdad social; la independencia de una región; la lucha por el medio ambiente, la reivindicación de un credo religioso, etcétera—, genera la tendencia a encontrar justificaciones al uso de la violencia.

En este contexto, es necesario dejar bien claro que los Estados, de manera individual o colectiva, deben expresar un rechazo absoluto a las prácticas terroristas, independientemente de las razones o pretextos que pretendan justificarlos. La naturaleza del acto terrorista es esencialmente lesiva para las formas de convivencia civilizada y para la resolución pacífica de los conflictos, por lo que no puede darse cobertura a tales actos en nombre de ningún derecho, de reclamos políticos o de supuestas ventajas futuras.

2. La dificultad para definir al terrorismo

Dada la multiplicidad de enfoques culturales y de intereses en la comunidad internacional, en el terreno del multilateralismo no existe una definición única y precisa de terrorismo. Sin embargo, la legislación internacional sobre este tema sustancia el concepto de terrorismo en una serie de actos definidos en las convenciones y acuerdos existentes. Es decir, las convenciones previenen y sancionan *actos terroristas* pero no al terrorismo. Esto se conoce como el “enfoque fraccionado” de la definición de terrorismo.

Si bien es deseable alcanzar una definición común de terrorismo internacional en el sistema de las Naciones Unidas, deben señalarse algunos inconvenientes que pudieran derivar de una definición forzada por las presiones políticas y estratégicas del momento:

- El primero de ellos sería, sin duda, que una definición con un ámbito muy amplio de aplicación diera lugar a una norma internacional que sobredimensionara actos de violencia que, utilizando el sentido común o el análisis político y jurídico convencionales, difícilmente serían percibidos como



terroristas. Estamos hablando de muchas expresiones sociales como marchas, manifestaciones o expresiones de descontento que distan mucho de ser actos terroristas.

- Otro obstáculo para la construcción de la mencionada definición reside en la dificultad para diferenciar las prácticas terroristas de las luchas de liberación de los pueblos frente a colonialismos o sojuzgamientos injustificables. Si bien esta polémica pudo tener mayor validez en los sesentas cuando, por ejemplo, varias naciones africanas se conformaron, no por ello debemos desechar un concepto reconocido internacionalmente como el de *movimientos de liberación* en un mundo tan cambiante y socialmente dinámico como el actual.
- Otro obstáculo lo constituye la insistencia de algunos Estados por evitar cualquier condena contra sus fuerzas armadas o de seguridad como instrumentadoras de actos terroristas.

El hecho es que las posibilidades de que la comunidad internacional coincida en una visión consensuada del terrorismo tienen que ver no tanto con una definición, sino con el acuerdo político acerca de la inaceptabilidad del uso de violencia, así como con la creciente aplicación por parte de los Estados de los diversos instrumentos internacionales ya existentes, a los que me voy a referir a continuación.

3. Los instrumentos internacionales en la materia

Hay que mencionar que, conforme el fenómeno del terrorismo internacional ha afectado a la comunidad internacional, la misma se ha ido dando un andamiaje legal en la materia. Y ese esfuerzo aún continúa:

- Mencionaré, en primer término, que el esfuerzo más significativo ha sido la serie de doce instrumentos de las Naciones Unidas que prohíben, condenan y sancionan prácticas específicas consideradas como actos de terrorismo que contemplan variaciones de este fenómeno, tanto en las esferas nacionales como en la internacional. Estos instrumentos contemplan desde actos en contra de aeronaves y pasajeros, en aeropuertos, en plataformas marítimas, en contra de diplomáticos y personas protegidas internacionalmente y de los locales diplomáticos y consulares, hasta acciones relativas a la utilización de bombas en actos terroristas y al financiamiento al terrorismo, siendo estos últimos los instrumentos más recientes. México es parte de los doce instrumentos (*en anexo se enlistan estos doce instrumentos*).
- En segundo lugar, a nivel regional, los países de nuestro continente alcanzaron un acuerdo sustantivo bajo la figura de una Convención Interamericana contra el Terrorismo. Esta convención tampoco define de manera genérica al terrorismo y acepta y promueve la ratificación de los doce instrumentos de Naciones Unidas. El instrumento contiene un número importante de medidas en cuanto a la cooperación entre países en la materia, tales como controles fronterizos, documentos de viaje, medidas contra el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Debo mencionar que México, por su mayor peso específico en el ámbito regional americano, no sólo presidió los trabajos de negociación del instrumento, sino que logró sus objetivos de mantener en el instrumento la validez de figuras como el asilo y refugio —ante la tentación de vulnerarlas en la lucha antiterrorista— así como el respeto a los derechos humanos en ese combate. La Convención ha sido firmada por 30 de los 34 miembros de la OEA y ya fue ratificada por México.
- Por último, les diré que en Naciones Unidas un grupo de países negocia una Convención “marco” contra el terrorismo. Y es precisamente por los obstáculos que mencioné anteriormente en cuanto a la definición y ámbito de aplicación del instrumento, que la negociación se encuentra estancada. Es



probable que otro instrumento actualmente en negociación –sobre actos de terrorismo nuclear— sea concluido antes que la Convención “madre” contra el terrorismo de Naciones Unidas.

4. La posición de México en materia de combate al terrorismo

Ante los riesgos que hoy en día el terrorismo internacional plantea a la seguridad nacional e internacional, el papel que México busca desempeñar en el escenario internacional se sustenta en tres ejes principales.

- 1) *La condena total y enfática de cualquier acto de terrorismo.*
- 2) *Su compromiso a adoptar todas las medidas que sean necesarias para combatirlo; y*
- 3) *El llamado a la defensa y preservación de los derechos humanos en la lucha contra el crimen organizado transnacional y el terrorismo.*

Sobre la base de estos ejes, la posición de México en relación con el fenómeno terrorista y las acciones que ha emprendido para su combate, han puesto especial énfasis en los siguientes criterios:

- *Primero, las modalidades de combate al terrorismo.*- En este caso, se ha mantenido que la forma efectiva de enfrentar el terrorismo es la cooperación internacional con apego a la Carta de las Naciones Unidas y otros instrumentos de derecho internacional y con pleno respeto a los derechos humanos.

- *Segundo, los vínculos entre terrorismo y derechos humanos.*- No es justificable que para combatir un crimen como el terrorismo, el Estado o la sociedad internacional se aparten de normas fundamentales de derechos humanos y priven a los presuntos responsables de garantías procesales. No pueden ser admisibles lecturas en el sentido de que, puesto que los terroristas cometen actos deleznable, su proceso penal puede llevarse a cabo con un grado menor de respeto a sus derechos humanos.

- *Tercero, las relaciones entre terrorismo y luchas sociales armadas.*- La Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General protegen y reconocen el derecho a la autodeterminación de los pueblos. Por ello, resulta inadecuado calificar de terroristas a los movimientos de liberación nacional, ya que dicha calificación sólo valdría para aquellos de sus miembros que incurrieran en lo individual en actos de terrorismo y no a la organización en general. Los movimientos de liberación nacional actúan, al igual que los demás combatientes, en el marco del derecho que rige la conducción de los conflictos armados, el cual prohíbe el terrorismo como método de guerra.

- *Cuarto, La solución pacífica de los conflictos.*- Debe promoverse la solución pacífica de los conflictos que, por su naturaleza, pueden alentar la comisión de actos terroristas, sin que el llamado a la solución de las controversias internacionales pueda ser interpretado como un intento de justificar, por cualquier motivo, los actos terroristas.

5. Participación de México en el combate internacional al terrorismo.

Como mencioné anteriormente, México es parte de los doce instrumentos de Naciones Unidas existentes en materia de combate al terrorismo, así como de la Convención Interamericana contra el terrorismo, a los que ya me referí anteriormente.

Así también, dos semanas después de los atentados cometidos en los Estados Unidos, nuestro país otorgó su pleno respaldo a los esfuerzos puestos en práctica por la comunidad internacional para



aplicar la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU, adoptada el 28 de septiembre de 2001 como consecuencia de los ataques en Estados Unidos.

La resolución, de observación obligatoria, requiere a los Estados miembros hacer ajustes legislativos y de prácticas en diversos aspectos tales como controles fronterizos y bancarios para combatir al terrorismo y evitar su financiamiento. Solicita, además, informes nacionales de los miembros de la ONU sobre aspectos legislativos, normativos y de prácticas para el mismo propósito.

Por cierto, el informe presentado por México sobre el particular es público y puede consultarse en la página de Internet de Naciones Unidas.

La participación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU para el periodo 2002-2003, le ha permitido formar parte de los grupos revisores de los informes requeridos por la resolución 1373.

El enfoque que México ha mantenido en su participación en esta tarea promueve la cooperación internacional, de tal manera que ésta le permita a aquellos estados con aguda escasez de recursos financieros y debilidades legislativas e institucionales combatir y sancionar el terrorismo.

En el ámbito interamericano, además de haber promovido la convención contra el terrorismo, y de haber presidido su negociación, México es también participante activo del Comité Interamericano contra el Terrorismo, que ha desarrollado medidas de cooperación en materia de control aduanero y fronterizo, así como en contra del financiamiento al terrorismo y del lavado de dinero.

Sobre esta última materia, México forma parte del Grupo de Acción Financiera Internacional que cuenta con recomendaciones específicas sobre cómo evitar y combatir el lavado de dinero y sobre cómo evitar el financiamiento al terrorismo.

Señoras y señores,

Habiendo expuesto un panorama general sobre el terrorismo en el ámbito internacional y sobre la posición y participación de México, me gustaría terminar esta intervención refiriéndome a un aspecto de la posición de nuestro país, cuya validez y peso son insoslayables:

México apela al desarrollo económico y social de los pueblos como factor de prevención de conflictos y de control de otras amenazas a la paz tanto en lo interno como en lo internacional.

Con esto quiero enfatizar que nunca sobraría señalar las raíces sociales y de desarrollo de buena parte de la violencia que golpea a nuestras sociedades.

Si esas causas generadoras permanecen intocadas no habrá mecanismo de persecución que sea capaz de terminar con las acciones tan condenables como los son los actos que diseminan el terror y la incertidumbre entre los pueblos del mundo.

La prevención es una tarea titánica pero, a la postre, más efectiva que un enfoque punitivo que pudiera terminar generando mayor violencia.

Queda como asignatura pendiente a las naciones del mundo sumar esfuerzos para evitar los actos terroristas para no vivir bajo el temor constante de sufrirlos en cualquier lugar del mundo.

Muchas gracias



Anexo

México ha suscrito los siguientes instrumentos multilaterales en materia de combate al terrorismo internacional:

Organización de las Naciones Unidas

- 1) Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves (Tokio, 14 de septiembre de 1963);
- 2) Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves (La Haya, 16 de diciembre de 1970);
- 3) Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil (Montreal, 23 de septiembre de 1971);
- 4) Convención sobre la Prevención y el Castigo de los Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas y los Agentes Diplomáticos (Asamblea General de la ONU, 14 de diciembre de 1973);
- 5) Convención Internacional contra la Toma de Rehenes (Asamblea General de la ONU, 17 de diciembre de 1979);
- 6) Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (Viena, 3 de marzo de 1980);
- 7) Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicio a la Aviación Civil Internacional, complementario del Convenio para la Represión de los Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil Internacional (Montreal, 24 de febrero de 1988);
- 8) Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (Roma, 10 de marzo de 1988);
- 9) Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental (Roma, 10 de marzo de 1988);
- 10) Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección (Montreal, 1 de marzo de 1991);
- 11) Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo; y
- 12) la Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas.

Organización de los Estados Americanos

- 13) Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002)



8.4 Anexo 4 – Presentación: La Convención Interamericana contra el Terrorismo

*I Reunión del Grupo Parlamentario de Lucha contra el Terrorismo,
del Foro Interparlamentario de las Américas*

*Versión estenográfica de la presentación del Dr. Dante Negro
Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA*

Original: Español

La presentación que voy hacer básicamente está referida a la Convención Interamericana Sobre el Terrorismo. Hay ya algunas personas en esta mesa de trabajo que, participando en anteriores reuniones, han escuchado la presentación. Espero que no sea demasiado onerosa escucharla una vez más; pero a lo largo de estos meses se ha ido enriqueciendo. Es muy importante dejar en claro que el objetivo de la misma es un poco desmenuzar la convención.

Muchas veces nos enfrentamos a un texto jurídico y es un poco difícil tratar de entenderlo y comprender el alcance de las obligaciones que de él emanan. Esta es una labor importante porque de ella depende la decisión que en los diferentes parlamentos se tome al respecto de si adoptar, ratificar o no este instrumento jurídico.

Quiero aclararles que la presentación que voy hacer no es una posición oficial de la OEA. La Secretaría General, como depositaria de los Tratados Interamericanos, no brinda interpretaciones oficiales. Lo hago de manera personal, lo hago como abogado y, como dije también en anteriores oportunidades, cada abogado tiene una interpretación diferente.

La Convención Interamericana Contra el Terrorismo es la Convención más reciente que se ha adoptado en el sistema interamericano. Actualmente ha sido firmada por 33 de los estados miembros de la OEA. Sin embargo, el depósito de los instrumentos de ratificación no ha sido tan alentador, pues hasta el momento sólo tenemos tres.

La Convención se adoptó en el marco de la Asamblea General que se llevó a cabo en Barbados el año pasado. Los antecedentes más inmediatos de esta Convención son básicamente los hechos que ocurrieron el 11 de septiembre; sin embargo, no son los únicos.

La OEA ha tenido por muchos años una labor bastante fructífera en el campo de la lucha contra el terrorismo. Desde los años 70's hubieron intentos de elaborar proyectos de convención de lucha global contra el terrorismo, pero fueron muy fraccionados. Ya en la década de los 90's se aprobó una declaración y un plan de acción en la Ciudad de Lima, que fija unos parámetros bastante básicos en la lucha contra el terrorismo. Años después, en la Ciudad de Mar de Plata, se aprobó un compromiso de los estados miembros que dio origen a la Constitución del "CICTE", que es el Comité Interamericano Contra el Terrorismo, y que hoy en día es la entidad dentro del marco de la OEA que canaliza un poco las actividades de los estados miembros en la lucha contra este flagelo.

La Convención fija objetivos y fines muy claros: prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo. En la medida en que la Convención, a través de las normas que incluye, cumpla con esos objetivos, podremos evaluar la utilidad de la misma.



Para efectos metodológicos voy a dividir el análisis de la Convención en dos campos diferentes:

1. El campo de las obligaciones que emanan de la Convención, pero que merecen un desarrollo legislativo interno, y
2. El campo que establece también obligaciones no menos importantes, pero que pueden ser cumplidas por los estados ya en sus relaciones de cooperación. Es decir, en sus relaciones interestatales y que no necesariamente implican un desarrollo legislativo por parte de los países que quieren llegar a ser parte de la misma.

Existen básicamente cuatro áreas en las cuales los estados que quieren llegar a ser parte en la misma tienen que poner mucha atención, porque o ameritan un desarrollo legislativo o podrían estar en alguna medida en contradicción con normas que ya se hayan adoptado en el nivel interno. Estos cuatro campos son los siguientes:

1. La financiación del terrorismo;
2. el lavado de dinero;
3. el asilo y la extradición; y
4. el traslado de las personas que están bajo custodia y las garantías que se les debe ofrecer para ese traslado.

En las dos primeras áreas, quizás por ser un poco novedosas, algunos estados todavía no tienen la legislación con el nivel de desarrollo adecuado para poder llegar a ser parte en la Convención. En las dos últimas pienso que sí hay muchos estados que ya tienen una legislación muy desarrollada.

Lo que quiero demostrar con esta presentación es que la adaptación de esta Convención no es tan onerosa como podría parecer. Y cuando vayamos a analizar cada una de estas áreas que les he señalado les voy a ir dando algunos parámetros que les pueden servir de ayuda en el desenvolvimiento de la legislación interna.

Posteriormente, vamos a tener una exposición relacionada con el desarrollo de la legislación interna en muchas áreas, pero quiero fijar cuáles son los estándares mínimos que debemos tener en cuenta para poder cumplir con las obligaciones de esta Convención.

En materia de financiación del terrorismo, que es la primera área que yo he señalado, tenemos el artículo 4 de la Convención que establece que cada estado parte deberá establecer un régimen jurídico y administrativo para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo.

Un régimen jurídico y administrativo puede parecer de contenido muy amplio y quizás podamos estar en un terreno en el cual no tengamos ideas muy claras. Sin embargo, el propio artículo 4 nos brinda las directrices para poder desarrollar legislación en este campo y esas directrices nos refieren a las recomendaciones del GAFI, que son 40 recomendaciones en materia de lavado de dinero y de capitales y también unas recomendaciones especiales que el GAFI aprobó en materia de terrorismo.

Estos son los parámetros más determinantes que nosotros tenemos al interior de la Convención y que nos pueden servir básicamente para desarrollar legislación en esta materia.

Existen dos áreas básicas que señala la propia Convención en materia de financiación en la cual hay que establecer este régimen jurídico y administrativo: la supervisión de bancos y el movimiento transfronterizo de capitales, de valores, etcétera.

Estas son las áreas básicas en materia de financiación, aunque pueden haber otras. De todas formas está dado que de llegar a ser parte en la Convención, cada país puede desarrollar medidas adicionales para fortalecer la lucha contra el terrorismo.



La Convención no exige que se tipifique el delito de financiación del terrorismo, esto es muy importante, y también se prevé el establecimiento de una unidad de inteligencia. Una unidad de inteligencia que va a regular, que va a servir de medio de intercambio de información, medio de cooperación interestatal.

Entonces resumiendo este primer punto: financiación del terrorismo tenemos dos áreas mínimas, supervisión de bancos, movimientos transfronterizos y podemos tomar como parámetros las regulaciones que están contenidas en las recomendaciones del GAFI.

La segunda área después del financiamiento del terrorismo es el lavado de dinero, el cual se menciona en el artículo 6 de la Convención. Este artículo establece que los estados parte están en la obligación de considerar como delitos determinantes del lavado de dinero, aquellas conductas que se regulan en la Convención. Por lo tanto, la obligación que surge de este artículo es la tipificación de los delitos determinantes.

Ahora, esto nos plantea una pregunta mayor: ¿Cuáles son las conductas que regula la Convención? La respuesta nos lleva al artículo 2 de la Convención, que puede parecer un poco problemático y puede crear confusiones. Este artículo establece un listado de convenciones que son básicamente las que se han adoptado en el seno de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo. Como escuchamos en la presentación anterior, en estas convenciones no se tipifica el delito del terrorismo, sino que se describen conductas que son las que van a estar reguladas por estas convenciones.

Entonces, la Convención Interamericana contra el terrorismo nos remite a diez convenciones, listadas en el artículo 2, que nos permiten definir el ámbito de aplicación. Hay que dejar claro que no es en virtud de la Convención Interamericana que los estados tienen que asumir las obligaciones de las diez convenciones mencionadas en el artículo 2. Lo que se busca es que estas convenciones sirvan de referencia para efectos de escribir las conductas respecto de las cuales la Convención Interamericana se va aplicar.

Asimismo, un estado que llegue a ser parte de la Convención Interamericana no necesariamente tiene que aceptar la definición de las conductas que figuran en estos diez instrumentos jurídicos. Es posible hacer una declaración indicando que no se aplicarán las definiciones de aquellas convenciones de las cuales aún no es Estado Parte y que están mencionadas en el artículo.

En síntesis, si un estado quiere llegar a ser parte de esta Convención Interamericana, los pasos que debe seguir respecto de este punto son:

Primero, determinar si es o no estado parte de los diez instrumentos jurídicos mencionados en el artículo 2. Si es estado parte, no hay ningún problema porque ya está obligado por las obligaciones que manan de los mismos. Si no es estado parte de algunos de estos instrumentos, tiene que analizar si quiere que las conductas que están definidas en dichos instrumentos entren en el campo de aplicación de la Convención Interamericana. Y si no quiere que esto se aplique, entonces emitirá una declaración al momento de firmar o depositar su instrumento de ratificación manifestando que dichos instrumentos jurídicos no serán aplicables.

Esos son los tres pasos que cualquier estado debería de seguir para poder definir si quiere que se le aplique o no lo dispuesto en el artículo 2.

Hasta el momento, de los tres estados que depositaron sus instrumentos de ratificación en la Secretaría General, ninguno hizo ningún tipo de declaración a este respecto. Estos estados que han ratificado son Canadá, Antigua y Barbuda y El Salvador, en ese orden de cronología.



Existen otros países que al momento ya han ratificado las convenciones pero que sin embargo, todavía no han hecho el depósito respectivo. Estos países son México y, si no me equivoco, Nicaragua anunció que había llevado a cabo dicha ratificación.

Esta explicación del artículo 2 fue hecha debido a que estábamos en el punto del lavado del dinero. En este punto veíamos que los estados se comprometen a incluir en sus legislaciones internas, como delitos determinantes del lavado de dinero, todas las conductas que podían estar emanando de este artículo 2. Básicamente esa sería la obligación respecto de este tema.

El tercer tema es el Asilo y la Extradición, que son figuras particularmente delicadas en las legislaciones de los países latinoamericanos por la amplia tradición que tienen esas instituciones en las legislaciones internas.

Al leer los artículos 11, 13, 15 en materia de Asilo y Extradición y el artículo 12 en materia de Refugio, se puede concluir que el Estado parte estaría renunciando a su derecho de calificación en virtud de esta Convención Interamericana.

No quiero someterlos a la tarea de tener que leer conjuntamente estos artículos, pero quiero que les quede, la idea por lo menos, para que después con tranquilidad lean los artículos y después de una atenta lectura podríamos debatir sobre los mismos.

México al momento de firmar la Convención hizo una declaración al respecto, la cual me parece da a entender que precisamente está salvaguardando este derecho de calificación que es tan inherente a la institución del asilo que ha sido utilizada por tantas décadas en América Latina. En algún momento si ustedes también lo desean, podemos facilitar el texto de la declaración que hizo México al momento de la firma, el cual podría ayudarnos un poco a entender la tesis que estoy esgrimiendo en este momento de que la Convención parece dejar sin efecto este derecho de calificación.

La cuarta área, a la que me quiero referir, es al área del traslado de personas y a las garantías de vida. El artículo que se refiere a esta área es el artículo 10 de la Convención, en el cual se establecen una serie de parámetros respecto al traslado de una persona que esté detenida o bajo custodia en un país, hacia otro que esté requiriendo la presencia de esa persona, ya sea para prestar testimonio o para obtener pruebas respecto de algunas de las conductas que están contenidas en la Convención.

El artículo es bastante claro, pero hay que tener cuidado en establecer si es que todos los requisitos que se establecen en la Convención, y que están en el artículo 10, están en consonancia con las legislaciones internas de nuestros países a efectos de no entrar en contradicción con la Convención.

Esas pues son las cuatro áreas. La importancia de poder apuntar a cada una de ellas es que, como todos ustedes saben, una vez que un Estado se hace parte de un instrumento internacional no puede esgrimir como excusa para el incumplimiento de esas obligaciones el hecho de que su legislación interna esté en contradicción o no sea lo suficientemente desarrollada como para poder implementar las obligaciones que de dicho tratado emanar.

Por lo tanto, cada Estado que quiera llegar a ser parte de esta convención es responsable de examinar si es que todo su armazón interno, jurídico y administrativo, coadyuva al cumplimiento de las obligaciones que manan de esta Convención Interamericana. De ahí la importancia de poder identificar estas áreas.

Existen muchas otras obligaciones también que manan de la Convención, sin embargo, a mi juicio no son obligaciones que necesariamente ameritan un desarrollo interno. Podría un Estado tomar la decisión de trabajar en muchas otras áreas, porque, como les vuelvo a repetir, la Convención lo que está haciendo es fijarnos estándares mínimos para la lucha contra el terrorismo.



Sin embargo, lo mínimo no es necesariamente lo mejor o lo perfecto. Lo mínimo ha sido el resultado de un proceso de negociación muy complejo en el marco de la OEA, en el cual hubo muchas posiciones que tuvieron que dejarse de lado para poder llegar al consenso y plasmarlo en este instrumento jurídico.

Entonces tenemos en manos lo mínimo pero, como dije anteriormente, no significa que no se pueda desarrollar legislación interna para poder perfeccionar los mecanismos en la lucha contra el terrorismo.

Hay otras obligaciones que no ameritan necesariamente un desarrollo interno, pues son simplemente obligaciones. Me están preguntando como cuáles. Las tenemos, por ejemplo, en el artículo 7, en el cual se llama a la promoción de la cooperación y el intercambio de información. En el artículo 8 se nos llama a una colaboración estrecha para fortalecer la efectiva aplicación de la Ley, etcétera. El mismo artículo 8 habla del establecimiento y mejoramiento de los canales de comunicación entre autoridades competentes. Coincidentalmente, muchas de estas obligaciones fueron incluidas en el plan de acción que aprobó el CICTE (Comité Interamericano Contra el Terrorismo) en su tercer período ordinario de sesiones que se llevó a cabo a comienzos de este año.

Si ustedes comparan los compromisos que los estados asumen con base en este plan de trabajo y en otras obligaciones, van a ver que hay mucha coincidencia y se van a dar cuenta que son fácilmente cumplidas por una labor de las ramas ejecutivas a nivel de ministerios de Relaciones Exteriores.

Existen otros dos puntos, antes de terminar con el rápido análisis de esta Convención, que vale la pena rescatar. El primero de ellos es la labor que el CICTE cumple y que es un mandato que le da la propia Convención para dar asistencia en la aplicación de la misma en los estados parte.

Otro punto que yo creo que es muy fundamental y que también ha sido incluido en las más recientes Convenciones Interamericanas, es el rol que cumple la Secretaría General en la convocatoria de reuniones de consulta cuando se llegue a un número determinado de depósitos de instrumentos de ratificación. Para el caso de la Convención Interamericana son diez depósitos de instrumentos de ratificación.

Estas reuniones de consulta, no son mecanismos de revisión de la Convención, pero sí son mecanismos que permiten evaluar, intercambiar ideas, intercambiar mejores prácticas en la aplicación de la misma e identificar los obstáculos que han tenido los estados partes en la aplicación, para así evaluar cuál ha sido el desenvolvimiento de esta Convención.

Esta es pues una breve síntesis de lo que es la convención. Cabe destacar el trabajo realizado por la Unidad para la Promoción de la Democracia en los países centroamericanos con respecto a la convención.

Tenemos muchas convenciones en el marco Interamericano que se adoptaron con mucho énfasis, con muchas esperanzas de fortalecer la cooperación interamericana, pero por la ausencia del número de ratificaciones o no han entrado en vigor o son de cumplimiento muy limitado.

Espero que este tipo de encuentros nos ayuden a que no sea este el caso de la Convención Interamericana y que la mayoría de estados miembros de la organización puedan llegar a acceder a la misma.

Muchas gracias por su atención.



8.5 Anexo 5 – Presentación: La Corte Penal Internacional y el terrorismo

LA CORTE PENAL INTERNACIONAL Y EL TERRORISMO

*I Reunión del Grupo Parlamentario de Lucha contra el Terrorismo,
del Foro Interparlamentario de las Américas*

Ponencia del diputado Marcelo Stubrin de Argentina

Original: Español

1. La vigencia de la Corte Penal Internacional

El 1º de julio de 2002, al reunir las sesenta ratificaciones exigidas por el propio Estatuto de la Corte Penal Internacional, adoptado en Roma cuatro años atrás, el 17 de julio de 1998, ha entrado en vigencia este tratado internacional que marca un hito en el Derecho Internacional y se erige como un instrumento jurídico fundamental en la defensa internacional de los derechos humanos. A la fecha, cuenta con 77 Estados Partes y 139 Estados signatarios. La Corte Penal Internacional ya está en funciones. Se ha constituido en marzo de 2003, en la ciudad de La Haya (Países Bajos), está integrada, inicialmente, por dieciocho jueces, habiéndose elegido recientemente a su Fiscal, el abogado argentino Luis Moreno Ocampo. Su organización está en marcha y están en elaboración las normas jurídicas internacionales complementarias del Estatuto y contempladas por el mismo. Asimismo, es importante la actividad jurídica y legislativa que su vigencia ha generado en los Estados Partes del Estatuto, porque deberán adecuar su legislación y establecer mecanismos de vinculación con el alto tribunal internacional.

Resulta auspicioso informar la trascendencia que el Estatuto de Roma y la instalación de la Corte Penal Internacional han tenido en los países americanos. Sobre un total de 35 países (América del Norte, América Central, Caribe y América del Sur), actualmente 17 países se han constituido en Estados Partes (prácticamente el 50% de ellos). De los 18 restantes, debe aclararse que 8 no lo han firmado ni se han adherido hasta la fecha (fundamentalmente países de América Central y el Caribe) y 10 revisten el carácter de Estados signatarios, estando en curso el proceso de derecho interno para otorgar el consentimiento con la finalidad de obligarse internacionalmente por medio de dicho tratado (a través de la ratificación, aceptación o aprobación). Uno de los Estados, Dominica, que no lo había firmado, se ha adherido el 12 de febrero de 2001, con posterioridad a la fecha de vencimiento del plazo de apertura de firma, que expiró el 31 de diciembre de 2000.

Es decir que el 77% de los países americanos se ha comprometido internacionalmente en cumplir los objetivos del Estatuto de la Corte Penal Internacional y en promover la instalación y el funcionamiento de tan importante tribunal.

Estados Unidos ha mantenido una posición contraria a este tratado internacional y al funcionamiento de la Corte Penal Internacional, cuestionando la competencia universal del tribunal, no obstante la subsidiaridad del mismo con relación a los tribunales estatales. Durante los trabajos preparatorios y en la Conferencia Internacional que elaboró el Estatuto de Roma mostró su actitud adversa a la posibilidad de la existencia de un tribunal de estas características y solamente firmó el tratado el último día del plazo fijado. El Presidente Clinton, en su último día de gobierno (31/12/2000) procedió a hacerlo, a pesar de una oposición parlamentaria bastante importante y sin un total apoyo del propio gobierno demócrata.



Posteriormente, el gobierno republicano del Presidente George W. Bush, dejaría sin efectos jurídicos a esa firma, según nota enviada al Secretario General de las Naciones Unidas el 6 de mayo de 2002, manifestando que Estados Unidos no tiene intención de convertirse en un Estado Parte del Estatuto. Es decir que, actualmente ni siquiera podría considerársele un Estado signatario.

2. Los obstáculos de la Corte Penal Internacional

Indudablemente, las implicancias del funcionamiento de la Corte Penal Internacional y de su competencia universal en materia de crímenes internacionales y los efectos jurídicos del Estatuto, incluso en el caso de los Estados no miembros del mismo, ha hecho que muchos Estados decidieran no firmar el tratado o aun habiéndolo firmado, no ratificarlo. No obstante, y a pesar del alto número de ratificaciones requerido para su entrada en vigencia, logró, en solamente cuatro años desde su celebración, ser una realidad en la comunidad internacional.

La aprobación de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas N° 1422 (2002), el día 12 de julio de 2002, surgida a partir de una propuesta de los Estados Unidos, puso otra vez sobre el tapete la vigencia del Estatuto de Roma a pocos días de haberse iniciado la misma y generó un intenso debate sobre la competencia del tribunal, dando lugar a un resultado distinto a la propuesta original por la resistencia que el proyecto estadounidense causó en un grupo de Estados Partes del tratado.

La Resolución aprobada se refiere específicamente al artículo 16 del Estatuto de Roma y decide que, por el plazo de un año, la Corte no iniciará ni proseguirá investigaciones o enjuiciamientos, de cualquier índole, sobre casos vinculados con acciones u omisiones relacionadas con operaciones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas y que impliquen la participación de funcionarios, ex funcionarios, personal o antiguo personal de cualquier Estado que no sea parte del Estatuto y aporte contingentes a dichas operaciones. Esta excepción podrá ser renovada por períodos anuales, a criterio del Consejo de Seguridad.

El primer período está próximo a vencer y resulta necesario que el Consejo de Seguridad no propicie su renovación, porque es un artículo destinado a aplicarse a situaciones excepcionales y muy específicas donde la actuación de la Corte podría interferir con los esfuerzos del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Surge con bastante claridad la intención de proteger a los integrantes de las "fuerzas de paz" de las Naciones Unidas, nacionales de Estados no Partes del Estatuto, de cualquier acusación irresponsable que significara la imputación de un ilícito comprendido en la competencia de la Corte y su consecuente intervención judicial. También, la de evitar una politización de la jurisdicción internacional del tribunal.

Por lo contrario, no fue la intención del legislador transformarla en una cláusula genérica y casi de permanente transitoriedad, generadora de la sospecha de fomentar una inmunidad encubierta, que alteraría el espíritu del Estatuto de Roma.

Desde hace meses, Estados Unidos ha comenzado una campaña para convencer a otros países de que las tropas americanas que integran las "fuerzas de paz" de las Naciones Unidas merecen una inmunidad total y permanente, teniendo en cuenta la gran cantidad de efectivos aportados y la probabilidad de que sus operaciones puedan dar lugar a enjuiciamientos o investigaciones judiciales originados en motivaciones políticas. En ese sentido, ha promovido y obtenido la celebración de numerosos tratados bilaterales, en los términos del artículo 98 del Estatuto, con el objetivo de lograr la inmunidad recíproca de sus fuerzas frente a todo requerimiento basado en la comisión de crímenes internacionales.



Estas decisiones afectan la integridad del Estatuto de Roma y la credibilidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, haciendo necesario un debate en el seno de la organización internacional que compatibilice la Carta de las Naciones Unidas y las facultades del Consejo de Seguridad con la vigencia del Estatuto de Roma y la competencia de la Corte Penal Internacional. Toda ambigüedad o vacío interpretativo conspirará contra el funcionamiento armónico de los órganos de las Naciones Unidas y la eficacia del tribunal internacional.

Asimismo, los acontecimientos recientes en Irak muestran un conflicto armado de carácter internacional, en el cual la coalición invasora formada por EE.UU. y el Reino Unido empleó la fuerza ilegítimamente a la luz del Derecho Internacional, porque hizo caso omiso a la falta de la necesaria autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, conforme al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, de la que todos son Estados Miembros. Independientemente de la agresión - en sí misma un crimen internacional, aunque no comprendida por ahora en la competencia de la Corte Penal Internacional - este conflicto armado de carácter internacional genera las condiciones para la comisión de crímenes de guerra, actos ilícitos que pueden caer bajo la jurisdicción actual del tribunal en cualquier momento, si se reúnen los requisitos de admisibilidad exigidos por el Estatuto de Roma.

3. El terrorismo como acto ilícito internacional

Pero, indudablemente, existe un acto ilícito internacional de larga data que, a partir del atentado contra las Torres Gemelas, el 11 de septiembre de 2001, ha adquirido una dimensión enorme en el Derecho Internacional, hasta el punto de haber definido la iniciación de una nueva etapa en la historia de las Relaciones Internacionales y un nuevo orden mundial todavía en formación. Es el terrorismo internacional.

Este crimen internacional ha sido y es regulado por varios tratados internacionales, según sus distintas características y modalidades de comisión. Sin embargo, no se ha llegado nunca a definirlo mediante un consenso generalizado. El debate acerca de la tipificación de la conducta penalizada, pone en aprietos a muchos Estados porque no existe definición de terrorismo que no tenga en cuenta alguna consideración de índole política. Muchos movimientos de liberación nacional, cuando enfrentaban a las potencias colonizadoras en su lucha por la emancipación y otros que han usado y usan la fuerza para defender el ejercicio de su derecho a la autodeterminación de los pueblos han sido acusados de terroristas y tiempo después se han constituido en partidos gobernantes o integrantes de negociaciones políticas nacionales o internacionales (Congreso Nacional Africano de Sudáfrica, O.L.P., I.R.A., Frente de Liberación de Timor Oriental, etc.)

Actualmente, organizaciones no estatales – terroristas y delincuencia transnacional organizada – han demostrado ser capaces de poner en peligro la seguridad de los Estados y de toda la comunidad internacional, por medio de ataques furtivos. Estas organizaciones se han transformado en una amenaza internacional que puede provocar la necesidad de combatir las en el territorio soberano de cualquier Estado por cuestiones que trascienden al propio Estado, aunque a veces pueda ser su cómplice o protector. No tienen un territorio que defender, operan en el ámbito mundial, no están interesadas en la solución pacífica de las controversias ni en las negociaciones diplomáticas, tienen acceso a armas de destrucción masiva y a los avances tecnológicos que perfeccionan la celeridad y eficiencia de su accionar y sus objetivos van más allá de reclamos específicos para confundirse con el fundamentalismo, el odio discriminatorio o sectario o el poder económico y el control de los recursos naturales. Esto ha generado, lamentablemente, una tendencia a legitimar actos unilaterales de los Estados (acciones preventivas, derecho a la injerencia, intervenciones humanitarias, etc.), esencialmente contrarios a la Carta de las Naciones Unidas y al Derecho Internacional que pueden



desestabilizar las reglas de juego existentes en el actual sistema de relaciones internacionales por menoscabar los recursos y prácticas institucionales consagrados.

Por ello, la lucha contra el terrorismo internacional debe ser una empresa multilateral, en manos de los Estados pero con la coordinación de las organizaciones internacionales, no sólo de las de competencia general como las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos, sino de las de competencia especial, ya sean organismos especializados de las Naciones Unidas u organismos regionales. La diversidad y complejidad de la realidad delictiva hacen imprescindible esta estrategia a fin de lograr los resultados esperados. En este sentido, el rol que puede cumplir la Corte Penal Internacional es de la máxima relevancia por su carácter de organismo judicial internacional, con jurisdicción universal y con competencia penal especializada (crímenes internacionales).

4. El terrorismo internacional y la competencia de la Corte Penal Internacional

Pero, en la actualidad, la Corte Penal Internacional no tiene competencia para juzgar los casos de terrorismo internacional. Los crímenes de competencia de la Corte están contenidos en el artículo 5 del Estatuto de Roma y son: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la agresión. En el caso de ésta última, la falta de consenso acerca de una definición, postergó su inclusión en la competencia del tribunal para una conferencia de revisión posterior. La detallada tipificación de estos crímenes constituye una codificación de normas ya existentes y consagradas por el Derecho Internacional, tomando en cuenta las disposiciones de numerosos instrumentos jurídicos internacionales, tales como los Convenios de La Haya de 1907, la Convención de 1948 sobre la prevención y castigo del delito de genocidio, los Convenios de Ginebra de 1949 sobre la guerra y sus Protocolos Adicionales de 1977, la Convención sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes de 1984 y muchos otros más. Salvo que el acto terrorista que quisiera juzgarse coincidiera con alguna de las conductas tipificadas en el citado artículo 5, la Corte Penal Internacional no podría considerarse competente para hacerlo.

¿ De qué manera, entonces, el terrorismo internacional puede incluirse como crimen de competencia de la Corte Penal Internacional? Únicamente mediante la revisión del Estatuto de Roma. Sus propios artículos 121 y 123 nos ofrecen el procedimiento adecuado. Siete años después de la entrada en vigor – es decir a partir del 1º de julio de 2009 -, el Secretario General de las Naciones Unidas convocará a una Conferencia de Revisión de los Estados Partes para examinar las enmiendas al Estatuto, que podrá comprender los crímenes del artículo 5 pero no limitándose a ellos forzosamente. Los participantes serán los miembros de la Asamblea de Estados Partes del Estatuto y su participación será en las mismas condiciones que en la Asamblea. Luego de esta primera Conferencia de Revisión, en cualquier momento, a petición de un Estado Parte y con el mismo objetivo de proponer enmiendas, el Secretario General de las Naciones Unidas podrá convocar a sucesivas Conferencias de Revisión para tratarlas o podrá hacerlo la Asamblea de Estados Partes directamente, siempre que se obtenga la aprobación previa de una mayoría de los Estados Partes.

Indudablemente, será necesario ir elaborando, en el período restante hasta julio de 2009, el mayor consenso posible acerca de una definición del terrorismo internacional, partiendo de las contempladas en los diferentes tratados internacionales vigentes e incorporando aquellos elementos que la realidad internacional, la investigación científica y técnica, las medidas de gobierno y los recursos disponibles proporcionan para acercar divergencias y construir un concepto común.

A tal efecto, resulta útil recordar que la inclusión del terrorismo en la competencia de la Corte Penal Internacional fue tratada infructuosamente en la Comisión Preparatoria (PREPCOM) que redactó el Estatuto de Roma durante el período 1996 -1998 y en la Comisión Preparatoria (Resolución F) de la Corte Penal Internacional que funcionó en el período 1998 – 2003, con el propósito de resolver temas



administrativos y financieros, dictar las reglamentaciones del Estatuto acerca de los procedimientos y evidencias y de los elementos de los crímenes y formular propuestas de enmiendas para la primer Conferencia de Revisión a llevarse a cabo en el año 2009, ya sea con respecto al crimen de agresión como a cualquier otro. Varios países como Argelia, India, España, etc., mostraron gran interés en la incorporación del terrorismo como crimen internacional de competencia de la Corte, por su experiencia dolorosa en el tema. Se lo considera como una de las formas más condenables de los crímenes internacionales por su carácter de violación masiva e integral de los derechos humanos fundamentales, que amenaza la integridad territorial y la estructura política y social de los Estados y que cercena numerosas vidas inocentes de hombres, mujeres y niños, sin hacer distinción de sexo, raza o credo y sin respetar fronteras. Constituye un delito aberrante que representa un verdadero desafío para la humanidad toda.

5. La lucha contra el terrorismo en el sistema interamericano y la Corte Penal Internacional

La Convención Interamericana contra el Terrorismo, suscripta en Bridgetown, Barbados, el 3/6/2002, no vigente todavía y resultado del proceso de cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo iniciado en la Conferencia de Lima en 1996, es un elemento clave para utilizar como eje alrededor del cual ir construyendo el consenso de la definición del terrorismo como crimen internacional. Si bien la Convención no suministra esa definición, remite, en su artículo 2º, a numerosos tratados internacionales que, en mayor o menor grado, circunscriben conceptualmente un espacio semántico donde elaborar una definición acordada mayoritariamente, con los elementos necesarios para su inequívoca identificación y con prescindencia de aquellos matices ideológicos o políticos que impidan el consenso.

La Convención también proporciona un catálogo de medidas internas y otras, producto de la cooperación internacional, que tienen como finalidad prevenir, combatir y erradicar el terrorismo, sobre todo en lo que respecta a su financiación y a los delitos conexos como el lavado de dinero y el narcotráfico, a la asistencia jurídica mutua, a la promoción de programas de cooperación técnica y capacitación y a la investigación policial y judicial. Hace pocos meses, en ocasión de su tercer período ordinario de sesiones, el CICTE (Comité Interamericano contra el Terrorismo), reunido en San Salvador, El Salvador, adoptó, con fecha 24 de enero de 2003, la Declaración de San Salvador sobre el Fortalecimiento de la Cooperación en la Lucha contra el Terrorismo. Algunos de los puntos fundamentales de dicha Declaración se refieren a los nexos delictivos del terrorismo como las distintas formas del crimen organizado transnacional, a la seguridad cibernética y a la cooperación internacional con las organizaciones regionales e internacionales pertinentes.

También merecen una mención especial la Resolución 49/60 del 17/2/1995 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las medidas para eliminar el terrorismo internacional y la Resolución 1373 (2001) del 28/9/2001 del Consejo de Seguridad sobre el terrorismo internacional, dictada en consecuencia del atentado del 11 de septiembre de 2001. En ambas normas, se realiza un pormenorizado estudio de los cursos de acción a tomar, desde un enfoque preventivo hasta medidas concretas de represión.

No puede negarse que la posibilidad de que la Corte Penal Internacional pueda incorporar a su competencia este crimen internacional, daría origen a una dimensión mucho más amplia y universal para los esfuerzos destinados a erradicar esta conducta repudiable. Sin embargo, el período que resta hasta el año 2009, es lo suficientemente extenso para seguir trabajando en el ámbito regional y, por supuesto, también en el universal, con el propósito de fijar lineamientos generales y pautas de acción en la labor preventiva y represiva. La vinculación del CICTE con la Asamblea de Estados Partes del Estatuto de Roma y con la propia Corte Penal Internacional debe generar la instalación de la



necesidad de incluir a este crimen internacional en la competencia del tribunal. Pero más aún podrá lograrse el objetivo, si el CICTE promueve una acción conjunta con organismos similares del sistema de las Naciones Unidas o de distintas organizaciones regionales dirigida a lograr el consenso en la definición y en los medios de prevención, lucha y represión. Esa acción conjunta no sólo debe desarrollarse en los ámbitos académicos, gubernamentales y políticos, sino en el ámbito de la sociedad civil y las ONG, promoviendo una divulgación del tema y de las consecuencias de su tratamiento responsable y eficiente. No deben descartarse las fuertes resistencias políticas a penalizar internacionalmente una conducta que puede ser utilizada para justificar los fines más excelsos con los medios más aberrantes. Y no siempre provenientes de los denominados “Estados canallas”, sino también de las grandes potencias, sobre todo si se termina legitimando el uso preventivo de la fuerza bélica,

Sin embargo, no debemos olvidar que existen causas sociales y económicas generadoras del caldo de cultivo de donde surgen los futuros terroristas y las razones de sus actitudes autodestructivas, fundamentalistas y finalmente, discriminadoras, intolerantes y autoritarias. Erradicarlas es tan importante y quizás más eficaz que prevenir, combatir y reprimir el delito. Esto supone un planteo mucho más abarcador y enriquecedor donde la globalización puede mostrar su cara más amable, propiciando la expansión de una distribución más igualitaria de la riqueza mundial como reaseguro de la disminución de la pobreza y de la violencia simultáneamente.

Asimismo, las barreras éticas, morales y jurídicas deben seguir existiendo como señales de la dignidad humana y de la profunda convicción de que la lucha contra el terrorismo debe respetar la igualdad soberana de los Estados, el estado de derecho, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario.

¿Por qué es tan importante para la lucha contra el terrorismo internacional lograr que el Estatuto de Roma sea ratificado e implementado en toda América, a pesar de que la Corte Penal Internacional no puede juzgarlo todavía?

Porque, en realidad, lo más importante es reconocer al órgano judicial de mayor relevancia en el mundo para la investigación, tratamiento y represión de los crímenes internacionales, organizarlo y desarrollarlo, someterse a su jurisdicción y acordar la ampliación paulatina de su competencia original. Cuando este comportamiento se haya generalizado no solamente en América sino en todo el mundo, y cuando el tribunal haya ejercido sus funciones con justicia y eficacia, y se haya consolidado con el peso de sus propias sentencias, los propios delincuentes temerán el castigo y no creerán que pueden gozar de la impunidad o de la protección de algún Estado. También los Estados desistirán de apoyarlos, encubrirlos o financiarlos, porque evitarán la complicidad manifiesta.

6. Los Parlamentos americanos y la Corte Penal Internacional

Los parlamentarios americanos debemos conseguir que en nuestras sociedades se afiance el estado de derecho y se desarrolle una democracia moderna que conjugue economía con justicia, iniciativa con seguridad, respeto por el individuo con solidaridad. La seguridad jurídica es uno de los principios republicanos y democráticos. La Corte Penal Internacional es una institución que la comunidad internacional ha creado para poner en práctica ese principio y hacer realidad su abstracción en lo más esencial del ser humano: su vida, su integridad física y psíquica, su libertad personal, su dignidad, sus derechos como individuo y como ser social. Ese tribunal es la garantía que la Humanidad ha instituido para que la ley internacional limite el poder de los Estados y de los propios hombres que los gobiernan cuando sus conductas violan las normas más sagradas de la convivencia humana y de las relaciones internacionales, vulneran el bien común internacional y afectan el orden público internacional.



Cada Parlamento, de acuerdo con sus particularidades y con las características del país que representa debe hacer propuestas innovadoras y firmes en el sentido de fortalecer la existencia y el funcionamiento del tribunal y de concientizar a las sociedades nacionales de la importancia de su función, de los valores que lo sustentan y de las positivas consecuencias de impartir justicia a la comunidad internacional. Pero, además, debe coordinar con los demás Parlamentos estrategias conjuntas dirigidas a la adecuación de sus legislaciones penales internas a pautas universales básicas que pongan de manifiesto en el futuro la conformación de un Derecho Penal Internacional, donde los bienes protegidos y las conductas disvaliosas sean parte de convicciones compartidas y de una estructura ética y jurídica de alcance universal.

361-E Centre Block
The Senate of Canada
Ottawa, Ontario K1A 0A4
Canada

Tel: (613) 947-8008
Fax: (613) 947-8010
e-mail: barnema@sen.parl.gc.ca

www.e-FIPA.org

Foro Interparlamentario de las Américas
Fórum Interparlamentar das Américas



Forum interparlementaire des Amériques
Inter-Parliamentary Forum of the Americas

© 2003