

300609.
18
20/



UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO

INCORPORADA A LA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**"EL DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO COMO MEDIO
PARA COMBATIR EL TERRORISMO"**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARTHA BEATRIZ JAIME HEREDIA

MEXICO, D. F.

1987

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

Introducción

Capítulo I

Aspectos Generales del Terrorismo

A. Concepto de Terrorismo	6
B. Evolución del Terrorismo	16
C. Causas del Terrorismo	29
1. Causas Políticas	30
2. Causas Sociales	35

Capítulo II

Esfuerzos de la Comunidad Internacional para combatir el Terrorismo.

A. Medidas promovidas por organizaciones multilaterales	
1. La Sociedad de Naciones	39
2. La Organización de las Naciones Unidas	49
a. Código de Delitos contra la Paz y Seguridad de la Humanidad	52
b. Convenios celebrados bajo los auspicios de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)	55
1) Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves	56

2) Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves	61
3) Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil	68
c. Convenio celebrado por la Organización de Estados Americanos	72
1) Convenio para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando estos tengan trascendencia internacional	74
d. Actividades de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas	90
e. Consejo de Europa: Convención sobre la represión del terrorismo	98
f. Posición del Gobierno de México en relación con el terrorismo internacional, - dentro del ámbito de la Organización de las Naciones Unidas	105

Capítulo III

Recomendaciones para combatir el Terrorismo Internacional.

A. Medidas Generales para combatir el Terrorismo Internacional	111
B. Medidas Especiales para combatir determinadas formas de Terrorismo Internacional	114
1. Medidas técnicas y policiales para combatir el delito de desviación a mano armada de aeronaves	115
2. Medidas jurídicas para combatir el crimen de desviación a mano armada de aeronaves .	116
C. Otras medidas para combatir el terrorismo internacional	123
D. Medidas que ha tomado la Unión Postal Universal (UPU) en torno al Terrorismo como Organismo Intergubernamental Internacional	126
Conclusiones	129
Bibliografía	136

Nosotros queremos la paz

no la guerra

nosotros queremos la libertad

nosotros queremos el equilibrio

del mundo,

nosotros queremos el afecto

nosotros queremos el amor

todos nosotros amamos la paz.

I N T R O D U C C I O N

Es paradójico que haya sido precisamente en el curso de estos últimos cincuenta años, cuando la violencia se ha desencadenado alcanzando un grado de cinismo y refinamiento digno de los tiempos más primitivos de la historia. Torturas, genocidios científicamente organizados, persecuciones de todo tipo, desplazamientos forzados y masivos de poblaciones, aplastamiento de pueblos y de hombres indefensos llevados a cabo por los poderosos, el despertar del terrorismo bajo las formas más inhumanas y finalmente la amenaza atómica.

La violencia es al mismo tiempo coacción, coacción física y coacción moral, tortura y humillación. Es una tentativa a restringir la libertad del otro.

En ningún momento podemos hablar de violencia sin hacer mención al terrorismo, siendo éste una acción realizada por un individuo o grupos de individuos que utilizan la violencia para lograr un fin.

El terrorismo no es una modalidad nueva, siempre ha existido, pero sí lo son los procedimientos con que se llevan a cabo los atentados de esta especie. En esta época en que la técnica preside casi todas las actividades humanas pue

de hablarse también de la técnica del terrorismo, que hace de este crimen una aberración monstruosa, si cabe, que en periodos anteriores.

El terrorismo es aparentemente una forma de protesta, pero en el fondo no constituye sino una manifestación del desquiciamiento mental y moral de sus autores. Tal vez antes pudo ser un producto de la pasión política mal entendida, como se señala en los antecedentes históricos, pero hoy no es más que un absurdo prurito de destrucción.

Tenemos que enfrentarnos al hecho de que en nuestros días hay seres humanos que practican la violencia ciega e indiscriminadamente, y debemos indagar cuáles son las causas. Los terroristas tienen indudablemente un origen, y su conducta criminal obedece, naturalmente a determinadas causas. Nosotros esclareceremos algunas de las causas del terrorismo para poder llegar a una solución; ya que el mismo no respeta la vida humana, empezando por la propia por ello, el terrorista, lejos de las calificaciones heroicas que pretende, es la antihumanidad por antonomasia, no hay en él ni valentía ni sacrificio, sino sólo, una conducta contra natura.

Actualmente el terrorismo ha tomado mayor auge, son grupos de personas que no dudan en matar a muchos inocentes a menudo en países que le son extranjeros y que no están implicados

en sus problemas, para sembrar el pánico y llamar la atención por la causa que persiguen, tomando así la forma de un terrorismo internacional.

Es por ello, que en este trabajo se plantea la urgente necesidad de combatir el terrorismo, tanto a nivel nacional - como internacional. A nivel nacional casi todos los países - del mundo contemplan en sus legislaciones el delito de terrorismo, pero pensamos que no es suficiente. En cambio vemos más viable que a través de Organismos Multilaterales, como la Organización de las Naciones Unidas puedan darse soluciones - verdaderas para combatir este mal del siglo XX.

Para ello, dentro del seno de las Naciones Unidas, se han creado ya varios convenios en los que se plantean las medidas que han de tomarse en caso de atentados terroristas. El problema que surge en esta cuestión es que muchos países no se han adherido o no han ratificado estas convenciones, ya sea - por falta de elementos o porque no va de acuerdo a su política, por lo tanto los deja sin efecto, retrasando de esta manera los pocos logros que se vayan alcanzando.

Por ello, se indican algunas medidas para el mejoramiento de los convenios que se han creado, así como nuevas propuestas, en las que se destaca la creación de una convención que a través de la Organización de las Naciones Unidas, tenga como - fin que todos los Estados Miembros la firmen y apliquen sus -

disposiciones para que de esta manera puedan lograrse mayores avances en la cuestión del terrorismo y finalmente erradicarlo.

CAPITULO PRIMERO

"ASPECTOS GENERALES
DEL TERRORISMO"

A. CONCEPTO DE TERRORISMO.

Una de las principales dificultades para abordar adecuadamente el estudio del terrorismo, radica en la falta de una definición universalmente aceptada. Como ha dicho un estudioso del tema, los problemas comienzan desde el momento en que la palabra terrorismo "contiene una ambigüedad fundamental desde el punto de vista de la lingüística y del análisis político". En ella -señala- "Se funden de manera inseparable los aspectos descriptivos con los prescriptivos de modo que al describir como terrorista la conducta de un cierto grupo político, al mismo tiempo se está sugiriendo una evaluación; de la misma manera, al considerarse terrorista un acto se supone que su estructura también se ha descrito".¹

Es la esencia altamente subjetiva del término y sobre todo del vocablo "terror", la que ha provocado que algunos actos de violencia -como homicidios, raptos e intimidaciones- practicadas por individuos o grupos organizados sean calificados como terroristas, mientras que otros estimen que el mismo hecho es absolutamente legítimo.

Un caso que ilustra la práctica más claramente esta diferencia de concepciones nos la ofrece la Organización para -

1. BONANATE, Luigi. "Consecuencias Inesperadas del Terrorismo". En contextos. No. 11. 9 de septiembre de 1986. p. 53.

la Liberación de Palestina (OLP). Este movimiento ha sido considerado por diversas naciones como una expresión terrorista carente de legitimidad política que ha utilizado y utiliza la violencia para alcanzar sus fines, mientras que otros países estiman que la OLP es la representación legítima de un pueblo oprimido que necesaria y justificablemente ha empleado la violencia (no el terrorismo) para conseguir sus metas. Así pues, estas divergencias conducen a que el terrorismo sea reducido a un problema de percepciones de índole moral, donde los calificativos de bueno o malo, justificable o inaceptable se emplean según la posición política, ideológica o social de quien lo sustente y donde la base real para el análisis de este fenómeno se torna inalcanzable.

Por otra parte, estudiosos de la corriente conductista han tratado de definir al terrorismo desde un punto de vista moral, señalan, que para poder definirlo es necesario observar el comportamiento, el contexto social y los fines políticos de los perpetradores de cualquier acto violento para poder determinar si la acción puede ser calificada como terrorista. Pero con esto, se encuentran con la dificultad de etiquetar los eventos como terroristas sin incurrir en juicios morales. Tal situación ha ocasionado que los investigadores desechen la descripción conductual por considerar que ésta dificulta aún más el llegar a una definición objetiva del fenómeno.

Existen corrientes, que buscan definir al terrorismo por medio de los factores psicológicos que motivan al individuo - para la realización de un acto violento. Sin embargo, resulta difícil para éstos, el delimitar en qué momento un criminal del orden común puede ser considerado como terrorista, esto, aunado al uso despectivo que se hace de la palabra terrorismo, ha ocasionado problemas para los investigadores, que constantemente caen en confusiones.

En estas tendencias, encontramos que los científicos - conductistas no han logrado diferenciar el terror del terrorismo. Los investigadores sociales han logrado avances en la materia, sin embargo, sus estudios están encaminados al análisis de ciertos personajes y ciertos gobiernos, lo cual implica la participación de la subjetividad humana, desviando su atención al objeto real del estudio que consiste en definir al terrorismo como tal.

Para tratar de esclarecer el problema, resulta pertinente analizar los siguientes puntos:

Primeramente tendríamos que comenzar por afirmar que el uso discriminado o indiscriminado de la violencia, no constituye en sí un acto terrorista. Los diversos homicidios que suceden a diario en las grandes capitales del mundo, los secuestros de personas acaudaladas con fines de lucro, o las distintas intimidaciones verbales ejercidas por individuos o grupos, son de

litos que pueden recurrir al uso del terror sin que por ello sean calificados como actos terroristas.

Lo que quizás diferencia a la violencia de la violencia terrorista, es que en la mayoría de las ocasiones aparecen indiscriminadamente sacrificadas personas inocentes que no constituyen parte del círculo de poder o del blanco central de esos movimientos. En otros términos un asesino común y corriente persigue la finalidad de liquidar a una persona determinada, mientras que en el atentado terrorista siempre hay involucradas personas inocentes y su fin último no es matar, sino utilizar instrumentos de coerción física y psicológica con el propósito de crear un ambiente generalizado de terror que favorezca la consecución de sus objetivos.

Un segundo elemento que conviene destacar, es que el terrorismo tiene en la gran mayoría de los casos como característica fundamental el ser una expresión de naturaleza eminentemente política. Bastaría con recordar que este término es acuñado por primera vez en la época de la Revolución Francesa cuando el mandato de Robespierre (1793-1794) fue calificado como el "Régimen del Terror"². Es en 1798 cuando el Diccionario de la Academia Francesa define al terrorismo como "El sistema

2. MILBANK, David L. "International and Transnational Terrorism: Diagnosis and Prognosis". En John D. Elliott y Leslie K. Gibson. Contemporary Terrorism: Selected Readings-Meryland International Association of Chiefs of Police,

y el régimen del terror". Es por ello, que desde su primera manifestación contemporánea, el vocablo es empleado con fines políticos.

Fue por consiguiente tangible que el uso del terror no era empleado con propósitos económicos o de otra índole, sino que era deliberadamente utilizado para alcanzar fines políticos.

Otro aspecto importante es que, a diferencia de los crímenes, -en los cuales se pretende, en su gran mayoría, ocultar el nombre de los delincuentes- en los actos terroristas -siempre se busca que los atentados sean altamente espectaculares y tengan la mayor difusión posible.

El hecho de que estos sucesos adquieran una amplia cobertura por parte de los medios masivos de comunicación, tiene un valor central en la estrategia y los fines que persiguen este tipo de organizaciones.

En efecto, resulta para ellos de capital importancia que el mayor número de personas se entere de la existencia y actividades de un movimiento que desea manifestar su presencia como expresión del descontento político ante determinada situación; al mismo tiempo que se busca que el suceso posibilite la expresión de sus demandas, lo cual -desde su óptica- llevaría a esclarecer las deficiencias de un determinado régimen, o lo erróneo de las actividades y acuerdos que se han adoptado internacionalmente.

Esto conduce, por consiguiente, a que un grupo que se encuentra en el anonimato o muy cercano a él, atraiga la atención del público en unos cuantos días.

Aunado a ello, un evento terrorista constituye una posibilidad no sólo de presionar a las autoridades gubernamentales a que adopten decisiones inmediatas entre negociar o forzar el diálogo con los terroristas, sino también a medir la fuerza y capacidad interna o internacional para solucionar efectivamente un problema. Por ello, no resulta extraño que Walter Laqueur haya afirmado: "Los medios masivos de comunicación son los mejores amigos de los terroristas. Los actos terroristas en sí mismos no son nada; la publicidad lo es todo".³

El problema así planteado se torna ampliamente complejo: ¿Cuál es el papel que deben desempeñar los medios masivos de comunicación en la cobertura de los actos terroristas?. "La respuesta no es fácil, aunque existe cierta tendencia por tratar de llegar a un justo medio en el cual se informe austeramente, eliminando así la posibilidad de que dicho vehículo sea utilizado por los terroristas y facilitando las actividades estatales e internacionales contra el fenómeno".⁴

3. LAQUEUR, Walter. "The Futility of Terrorism" En Harper's vol. 252. No. 1510, marzo de 1976, p. 104.

4. Sobre el papel de los medios masivos de comunicación y su vinculación con el terrorismo. YONAH Alexander. "Terrorism, The Media, an The Police" en Robert Kupperman y Darell Trent. Terrorism: Threat Reality, Response, California, Hoover Institution Press, 1979. pp. 331-338.

Como se podrá inferir de lo expresado hasta el momento, existen tres elementos fundamentales:

- 1) El uso peculiar de la violencia,
- 2) La naturaleza política de sus actos, y
- 3) Una determinada utilización de los medios de comunicación.

Teniendo las características anteriormente señaladas es importante observar la posición asumida por Estados Unidos y la Unión Soviética. La Agencia Central de Inteligencia (CIA) define al terrorismo: "como la amenaza o uso de la violencia con fines políticos cuando estas acciones están encaminadas a influir en las actitudes y en la conducta de un grupo sobre otro, produciendo inmediatamente víctimas que trascienden las fronteras nacionales"⁵; mientras que para la Unión Soviética los "técnicos y líderes políticos de Occidente, sobre todo, la nueva administración (Reagan) de Estados Unidos han malentendido la naturaleza y esencia del actual terrorismo, están buscando desacreditar la teoría marxista-leninista y denigrar la lucha de los pueblos por su liberación nacional en contra de la opresión colonialista y neocolonialista".⁶

Si partiéramos exclusivamente de las definiciones que nos ofrecen las superpotencias, llegaríamos rápidamente a la conclu-

5. Grant Wardlaw. Anthony C.E. Quinton "Terrorism: Do something! But What? Department of State Bulletin, 1979, septiembre, p. 60.

6. V. Simakov. International Terrorism: Facts and Fiction, Moscú, Novosti Press Agency Publishing House, 1981, p. 5.

sión que de acuerdo a su propia consideración del problema -sobre todo la estadounidense- muchas de las actividades que desempeñan internacionalmente serían calificadas de terroristas. ¿Qué no el apoyo económico y la asesoría militar a la "Contra" nicaraguense implica el uso de la violencia con el fin político de afectar la conducta de un grupo sobre otro?

Al respecto se podría argüir que las actividades estadounidenses en Nicaragua constituyen, más que expresiones terroristas, manifestaciones de un apoyo "legítimo" a un movimiento de contrainsurgencia que pugna -desde la óptica estadounidense- por la reimplantación de condiciones políticas más aceptables para Nicaragua y para Estados Unidos, y por ende, coadyuva a defender una zona en la que históricamente Estados Unidos ha tenido una completa hegemonía. Sin embargo, es ahí, en la incorporación de elementos político-ideológico, donde se cimentan las diversas visiones, las cuales no solamente son definidas por las dos superpotencias, por ejemplo, Marx se concentró de manera particular en el proceso de crecimiento revolucionario para juzgar la práctica terrorista, señala, "para acortar, simplificar y concentrar la agonía de la sociedad burguesa no existe más que un solo medio: el terror revolucionario"⁷; es por ello que las Naciones no alineadas se inscriben más estrechamente a la óptica soviética y donde radica la dificultad para llegar a una concepción universal del término y del fenómeno terrorista.

7. MARX C., ENGELS F., LENIN V. I., "Marxismo, Terrorismo", Ed. Grijalbo, México, 1970, p. 155.

Por otra parte, en septiembre de 1976, el diario norteamericano "The New York Times" publicó la definición de terrorismo que el Ministro de Asuntos Exteriores de Libia, Abu Zoid Durda, señalaba: "Estacionar fuerzas norteamericanas en el extranjero, es terrorismo. Monopolizar el bienestar de otros países, es terrorismo. Dominar las salidas a los mares y océanos, es terrorismo. Proporcionar a los viejos regímenes sofisticadas armas para oprimir al pueblo, es terrorismo. Utilizar el trigo y el oro como instrumentos políticos cuando el mundo está hambriento es terrorismo, y los secuestros de aviones, son terrorismo"⁸. En este caso, el señor Abu Zoid Durda se refiere a un conjunto específico de acciones cuyo propósito principal es producir miedo y alarma.

En conclusión y debido al uso extensivo que se hace de la palabra, el terrorismo puede significar lo que aquellos que utilizan el término (no los terroristas) quieren que signifique.

Finalmente, la definición que podría aplicarse a nuestro estudio y tomando los elementos anteriormente señalados, es la dada por The Rand Corporation: "El terrorismo se distingue por la naturaleza del acto y no por las características individuales de los realizadores; todos los actos terroristas son

8. BOWYER Bell J., "Tiempo de terror: Como responden las sociedades democráticas a la violencia revolucionaria. Noema Editores, S. A., México, 1980, p. 81.

crímenes y varios de éstos son considerados como violaciones a las reglas de guerra, si existe una guerra de Estado. Todo implica violencia o cierto tipo de acciones violentas que casi siempre van acompañadas por ciertas demandas. Esta acción va dirigida principalmente contra objetivos civiles; los motivos son políticos; las acciones se realizan de tal manera que buscan producir la mayor publicidad; los perpetradores usualmente son miembros de un grupo organizado y a diferencia de los criminales comunes reclaman el crédito por el acto, que, finalmente buscan producir un efecto que rebase el daño físico inmediato⁹.

9. JANERA Jenkins and Johnson, International Terrorism; A Chronology 1968-1974. A report for the Department of State and Defense Advanced Research Projects Agency. Rand Corporation, Santa Mónica, California, 1975.

B. EVOLUCION DEL TERRORISMO.

Para iniciar este capítulo, podemos afirmar que el terrorismo ha existido en todas las épocas, aunque en el último siglo se ha convertido en una fuerza que influye sustancialmente en los asuntos internacionales y en la política interna de los países.

Es por ello que definido en los términos del capítulo anterior, su evolución la podemos dividir en tres vertientes:

1. El terrorismo utilizado como un tipo particular de régimen, o el instrumento de emergencia de un gobierno para mantenerse en el poder.
2. El terrorismo utilizado como un instrumento de respuesta de grupos de oposición a los gobiernos.
3. El terrorismo internacional.

La ubicación geográfica en la que se ha desarrollado el terrorismo a través de los tiempos, ha sido, en primer lugar, en Europa Occidental, después en Norteamérica, y más tarde en Asia, América Latina y Africa.

En cuanto a la primera vertiente, es decir, el terrorismo utilizado como un tipo particular de régimen, los estudiosos del tema han destacado como un ejemplo clásico el Régimen

del Terror de Maximiliano Robespierre, durante la Revolución Francesa.

Podemos referirnos a los siglos XVI y XVII, en los que diversas doctrinas e ideales en Europa provocaron actos de terror. Uno de los principales pensadores políticos en difundir este tipo de ideas fue Maquiavelo (1469-1527), al señalar que para conservar el poder era necesario periódicamente infundir el terror o el miedo en los hombres que buscasen conseguirlo. Asimismo, entre otros casos más, en París la masacre de los protestantes hugonotes en San Bartolomé el 24 de agosto de 1572, fue una de las políticas más sangrientas realizadas en aquella época que tenía como finalidad acabar con todas aquellas personas de diferente religión a la del Rey Enrique IV, protestante y convertido al catolicismo.

A principios de la Revolución Francesa, el uso de la guillotina significó la primera campaña política del terror autorizada por el Estado. El 2 de junio de 1793 la Convención Francesa crea el Comité de Salud Pública, guiado por Robespierre y Saint-Just, quienes formaron una Institución que trató de sistematizar el crimen dentro del ámbito del Derecho. Sus ideas se desarrollaban proclamando al terror como un tipo de Gobierno y afirmaron al respecto "el terror es un sistema de gobierno dominado por la virtud. La virtud distingue a los buenos de los malos y a éstos hay que aplicarles el más excesivo

rigor."¹⁰ Este sistema de gobierno que deseaban aplicar, era basado en la democracia pues para Robespierre el pueblo debería ser dirigido en nombre de su propia voluntad y esa voluntad tenía como característica el ser inflexible y por consiguiente conducir a esa actitud de terror.

Finalmente, Robespierre buscaba "un reinado de felicidad mediante el sencillo expediente de matar a todos aquellos que no tuvieran el grado de virtud requerido."¹¹ Lo único que consiguió es que el 28 de julio de 1794 fuera decapitado con sus seguidores. Sin embargo, dejó una huella muy profunda en la historia del terrorismo, pues muchos de los terroristas que le siguieron aplicaron sus principios e ideas.

El terror se ha utilizado también como un instrumento de respuesta de grupos de oposición a los gobiernos. Surge así el arquetipo de organización terrorista dedicada a la violencia revolucionaria. Ejemplo de esto lo encontramos en la Rusia Zarista, cuando en 1878 surge el grupo denominado "La Voluntad del Pueblo" que encaminó sus esfuerzos a organizar a las masas campesinas, pero al ver frustrados sus ideales se decide por la filosofía del terror; tras varios intentos logran asesinar al Zar Alejandro II con una bomba en marzo de 1881.

10. Centro de Estudios de Civilización Contemporánea. La violencia en el mundo actual, Ediciones sígueme. Apartado 332, Salamanca, 1972, p. 36.

11. Historia del Mundo en la Edad Moderna, La Revolución Francesa, Tomo VII, Ed. Ramón Sopena S.A., Barcelona, pp. 382-426.

Este grupo contaba con 50 miembros y sin ser la voluntad del pueblo como decían se convirtió en una organización que buscaba representar aquellos vagos principios socialistas comunes a los revolucionarios, particularmente de los anarquistas, a los que nos referiremos más adelante.

Con diversos matices Marx y Engels observaron que aplicar la violencia era necesaria para transformar la naturaleza del orden social capitalista por la clase trabajadora. Más adelante Lenin llevó a la práctica esta postura, sin embargo, para él, el primer paso para un cambio era la organización de un poderoso y disciplinado partido político del proletariado, para posteriormente llegar a enfrentar, por medio de la lucha armada al régimen. Objetivo que logró al llevar a los bolcheviques al poder en 1917, al triunfar la Revolución de octubre. Instaurado el nuevo poder socialista, Lenin escribió: "La dictadura del proletariado es inconcebible sin el terror y la violencia."¹²

Dentro de esta vertiente es importante mencionar que a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, el mundo Occidental vió surgir el terror del anarquismo. Por primera vez en la historia, el objetivo declarado de un movimiento político era la eliminación física de quienes encabezaban el poder en todas las naciones de la tierra.

12. CLUTTERBUCK Richard. Guerrilleros y Terroristas. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1981. p. 32.

El terrorismo anarquista, como todo terrorismo, es - fruto de la frustración. En este caso, de la represión brutal de los movimientos revolucionarios europeos que se iniciaron en 1848 y concluyeron con el aplastamiento de la Comuna de París en 1872.

Los anarquistas no pretendieron apoderarse del Gobierno para transformarlo erigiendo sistemas e instituciones democráticas o socialistas. Pretendían claramente fomentar el caos y destruir totalmente los sistemas políticos existentes para crear una nueva sociedad, sin ningún tipo de opresión, completamente basada en la autogestión de reducidos grupos sociales o comunidades pequeñas.

Los anarquistas no se basaron en teorías económicas ni en concepciones racionalizadas acerca del comportamiento de la sociedad, buscaron solamente la formación espontánea de una sociedad anarquista en la que "el hombre es un ser bondadoso por naturaleza y que únicamente la educación y la opresión lo transformaba en malvado".¹³

Los anarquistas en 1881 asesinaron al Zar Alejandro II. En 1894, asesinaron al Presidente de Francia Sadi Carnot. En 1897, el jefe del Gobierno español Antonio Cánovas fue víctima por el anarquista Angiolillo. En 1898 la Emperatriz Isa-

13. MENDEZ A. Mario. La Era de los Anarquistas. Revista de Revistas, Semanario de excelsior, No. 3972, 14 de marzo de 1986, p. 37.

bel de Austria fue asesinada a puñaladas por el anarquista Lucchesi en la ciudad de Ginebra. En 1900, en Monza, el Rey Humberto I de Italia fue muerto por el anarquista Gustavo Bresci. En 1901 en la ciudad de Búfalo, el presidente de los Estados Unidos, William Mckinley, fue asesinado por el anarquista León F. Czolgosz. En 1908 el Rey Carlos I de Portugal y su hijo Luis de Braganza fueron asesinados en Lisboa. En 1912, otro presidente del Gobierno de España José Canalejas, fue asesinado por un anarquista cuyo apellido era Pardiñas.

Después de 1913, los anarquistas abandonaron su política violenta. Ante la creciente competencia de los comunistas optaron por elaborar una doctrina social viable.

Terminada la etapa del terror anarquista, las acciones terroristas disminuyeron. Pero la generación que siguió a la Segunda Guerra Mundial se vió sorprendida por múltiples campañas militares, tales como Palestina en 1944, continuando hasta finales de los sesentas en Vietnam. Durante estos años se utilizaron casi todas las técnicas y tácticas del terrorismo clásico: asesinatos, secuestros, toma de rehenes, torturas, extorsiones, masacres y espectaculares fugas y emboscadas. No obstante, este tipo de violencia era percibida por el mundo en general dentro del contexto de una guerra imperialista, una campaña de guerrilla rural o una injusticia o represión institucionalizada.

Es así como entramos a la tercera vertiente, es decir, el terrorismo internacional, que junto con el terrorismo rural, urbano o nacional se ha convertido en un conflicto de nuestra época, y el cual presenta las siguientes características:

La primera consiste en la situación interna de muchos países en donde las minorías manifiestan una inquietante desilusión por los métodos constitucionales que se aplican. Tal es el caso de Irlanda del Norte en donde el terror llegó a su punto culminante cuando varios grupos terroristas antagónicos se enfrascaron en una lucha sin cuartel. Sin enfrentar al ejército, estos grupos dirigieron generalmente sus ataques contra la población civil y al no estar apoyados por ninguno de los partidos políticos importantes no obtuvieron resultado alguno, solamente la muerte de personas inocentes.

Un segundo aspecto, es el apoyo que reciben los movimientos terroristas de parte de sus simpatizantes en el extranjero. Esos simpatizantes pertenecen generalmente a grupos revolucionarios fraternos de otros países o a comunidades que suministran fondos o armas a los terroristas; como acostumbran a hacerlo, algunos ciudadanos de Estados Unidos con ascendencia Irlandesa apoyando al Ejército Republicano Irlandés (IRA).

Una tercera característica, es el apoyo que suelen brindar, en forma abierta o clandestina, ciertos gobiernos ex-

tranjeros. Estos tienden a apoyar a movimientos de resistencia que se enfrentan a ejércitos de ocupación o a grupos que luchan contra regímenes coloniales. Ejemplo de esto, lo encontramos en el apoyo que proporcionó el gobierno soviético al Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA) cuando el país era colonia portuguesa. Así como los gobiernos de Estados Unidos y Cuba que han sido acusados de realizar actividades de este tipo en algunos países latinoamericanos. Cabe mencionar, que en 1983 el Coronel Kadhafi manifestó públicamente su apoyo al IRA y a Líbano.

Una cuarta versión es la acción directa que emprenden los grupos terroristas internacionales en países que, si bien no revisten ningún interés para su causa, se prestan para ser utilizados como escenarios de secuestros espectaculares de aviones o personas con el propósito de ejercer presión política sobre algún otro país o para obtener publicidad internacional. El caso de los ministros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) secuestrados en Viena en 1975 cae precisamente dentro de esta categoría.

Una quinta dimensión de este conflicto es el apoyo que prestan a esta acción directa internacional, grupos de simpatizantes que residen en el país donde se lleva a cabo. Ese apoyo proviene regularmente de compatriotas de los terroristas, trabajadores o estudiantes que residen en el país temporalmen-

te o en calidad de inmigrantes; como ocurrió en Alemania, donde los estudiantes árabes proporcionaban medios económicos y materiales a los terroristas palestinos.

En resumen, podemos distinguir cinco modalidades del conflicto de nuestra época:

1. La actividad interna de las guerrillas urbanas.
2. El apoyo que brindan a las guerrillas, grupos o comunidades en el extranjero que simpatizan con su causa.
3. El apoyo que reciben de parte de gobiernos extranjeros que explotan los conflictos internos.
4. La acción directa que emprenden los grupos terroristas internacionales para ejercer presión política y obtener publicidad internacional.
5. El apoyo que prestan a esa acción directa simpatizantes que residen en el país donde se lleva a cabo.

Durante la década de los años sesenta, el terrorismo absoluto y total inició su rápido crecimiento. La en apariencia independiente Organización para la Liberación de Palestina (OLP) de los árabes, los Mojahedin Iranfes, la banda alemana Baader Meinhof, las Brigadas Rojas Italianas y otros grupos;

no sólo se ha demostrado que estaban coligados entre sí; sino que algunos de ellos también tenían nexos con la Unión - Soviética y/o con los regímenes árabes radicales. De acuerdo con un experto "El totalitarismo comunista y el radicalismo islámico han dado al terrorismo su ímpetu ideológico y gran parte de su apoyo material."¹⁴ Esta creencia de que el terrorismo recibe un gran apoyo de la U.R.S.S. se debe a la casi Inmunidad de los países socialistas en medio de la tormenta terrorista, el hecho de que los ataques se concentren - contra el sistema occidental mueven a la sospecha ... o a la acusación.

Se considera que el terrorismo se internacionaliza en 1968, cuando un avión de la compañía israelí El-Al es atacado en el aeropuerto de Atenas, por un comando palestino.

Los primeros años de la década de los setentas figuran como los años más nefastos. En febrero de 1970, un grupo palestino hizo explotar en pleno vuelo un avión Swissair que se dirigía a Tel Aviv, el saldo: 47 muertos. El 30 de mayo de 1972, el Ejército Rojo Japonés efectuó un ataque en el Aeropuerto de Lod (Israel) contra los pasajeros de un vuelo de Air France. Cuatro meses después, la Delegación israelí que participaba en los Juegos Olímpicos de Munich fue víctima de la masacre realizada por el Grupo Septiembre Negro, el resultado: 12 muertos.

14. NETANYAHU Benjamín. Terrorism: How the West Can Win. Jonathan Institute. 1986. p. 81.

La evolución del terrorismo ha sido radical: en 1979, el terrorismo desestabiliza desde el interior los sistemas políticos de las democracias occidentales: Alemania Federal y sobre todo Italia, se vieron sacudidas. En este mismo año - Jomeini puso en jaque al gobierno de James Carter, Presidente de Estados Unidos al secuestrar a funcionarios y ciudadanos norteamericanos y tomar la Embajada de ese país en Teherán.

A partir de 1983, se impone doblemente el terrorismo. Algunos Estados promueven y manipulan, en ocasiones abiertamente, a los grupos de terroristas cuyas acciones constituyen otros tantos chantajes a la soberanía de otros Estados; a causa de los asaltos de camiones suicidas de la Jihad Islámica, la fuerza multinacional en la cual participaba Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña e Italia, debió abandonar Beirut Oeste en 1983.

Diverso, complejo, confuso y a menudo contradictorio el terrorismo actual, además de buscar publicidad parece seguir una fórmula: A ataca a B en C: el Jihad Islámico ataca a Estados Unidos en España; la Facción del Ejército Rojo (Alemán) tomó como objetivo la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) en Francia.

Es cierto que no por ello ha desaparecido el terrorismo nacional. En Europa, el Ejército Republicano Irlandés (IRA) se limita a los objetivos británicos; el Frente de Liberación Nacional Corso (FLNC) a los intereses franceses. La ETA Vasca (País Vasco y Libertad, siglas traducidas al español) ataca

en España. En América Latina la guerrilla terrorista también tiene como prioridad los intereses nacionales: Tupac Amaru y Sendero Luminoso en Perú, el M-19 en Colombia. Sin embargo, el terrorismo nacional está perdiendo importancia: grupos como la Facción del Ejército Rojo y Acción Directa que en los setenta intentaron desestabilizar desde el interior de sus propios países -Alemania Federal, Italia y Francia en menor grado- actualmente actúan a escala europea.

En este contexto, podemos terminar diciendo que los atentados terroristas se han registrado de la siguiente manera en los últimos años: 500 actos de terrorismo internacional en 1983, 650 en 1984 y 810 en 1985. O sea, un aumento de la violencia terrorista de casi 30% anual y un promedio de dos atentados por día dentro de una zona geográfica que también tiende a ensancharse: en 1985, 60 países se vieron afectados, no obstante la violencia se ubica en Europa (a partir de 1981 del 35 al 50% de los atentados registrados por Rand Corporation o por el Departamento de Estado Norteamericano se efectuaron en este continente), Estados Unidos (al que se considera como un blanco prioritario) y Medio Oriente (principal exportador del terrorismo).

Sin embargo, el territorio Norteamericano ha sido uno de los menos afectados por la violencia terrorista. Menos del 1% de los atentados del total mundial se ubica en Estados Uni

dos. Los grupos con tendencias ideológicas de la década de 1970 -Panteras Negras, Weather Underground, Ejército Simbiótico de Liberación- desaparecieron al concluir la guerra de Vietnam.

C. CAUSAS DEL TERRORISMO.

Para tratar de entender las causas del terrorismo, de bemos reconocer que no es obra de locos, ni de hombres tan desesperados y frustrados que no puedan expresar de ninguna otra manera su impotencia.

Todo terrorista necesita una razón de ser, una filosofía y una causa por la que pueda matar y morir. Es por ello que Franco Ferracuti, de la Universidad de Roma ha emprendido estudios sobre la mentalidad del terrorista y en ellos ha hallado características comunes -él señala- "En muchos de los ca sos los terroristas han quedado huérfanos a edad temprana y han tenido fracasos profesionales o educativos. Por lo gene ral provienen de la clase media con un nivel de educación su perior al promedio".¹⁵

Por otro lado son personas a las que no se les puede considerar como psicóticos, aunque son extremadamente fanáticos. La motivación de algunos de ellos es el deseo de expresar su odio y su afán de venganza, de destruir, de matar, de perturbar el orden, o simplemente el deseo de sentirse importantes.

15. La Psicología del Terrorismo y el "Gran Salto" a la Clandestinidad. Oscar Alarcón V., México D. F. 27 de abril de 1986.

La variedad de personalidades y de sus causas políticas hace difícil la generalización. Por ejemplo, de acuerdo a sus sentimientos filiales existen dos grupos: aquellos "ideólogos anárquicos" como los de la Facción del Ejército Rojo de Alemania y las Brigadas Rojas de Italia, quienes repudian a sus padres y se oponen al sistema político y social vigente creado por esa generación. En cambio "Los nacionalistas separatistas", como los guerrilleros palestinos y los militares del Ejército Republicano Irlandés (IRA), son leales a sus familiares y comunidad nacional y se oponen al régimen.

Una vez mencionadas las características comunes sobre la conducta individual de los terroristas, podemos señalar que son dos las causas generales más importantes del terrorismo.

1. CAUSAS POLITICAS.

En esencia la práctica terrorista surge en una condición socio-política de atraso, es decir, supone que es necesario despertar la conciencia popular para obligar a dar el salto de un resentimiento pasivo a la lucha activa.

Los movimientos terroristas están formados originalmente por individuos que desean provocar un cambio revolucionario en sus países y están desilusionados de los movimientos socialistas por su incapacidad para producir ese cambio mediante la

actividad política y sindical. En nuestra opinión, esos individuos pretenden conducir a la sociedad a una situación - tan anárquica que la gente deja de creer que el sistema que pretenden establecer constituye una garantía de su vida ordenada. Esto es lo que está pasando con los grupos que a continuación mencionamos.

En el Medio Oriente, el terrorismo es el recurso de guerra más utilizado y más ineficaz, pues se convierte en un obstáculo para implementar la justicia y el entendimiento entre las Naciones que históricamente reclaman sus derechos en los territorios palestinos.

El impulso de los terroristas palestinos son los principios nacionalistas y su descontento tiene raíces históricas (como lo veremos en todos los casos que señalaremos) por el establecimiento de judíos en territorio Palestino (en 1967). Al descontento palestino se han unido los países árabes que piensan que Israel no tiene derecho a ese lugar.

En realidad, en ningún momento ha existido un terrorismo exclusivamente palestino: al principio, los grupos actuaron contra Israel incitados por algunos estados árabes; más tarde surge un sentimiento de identidad nacional hacia la causa palestina, pero con el apoyo, las armas y el dinero de los mismos estados árabes.

El resultado de esta pugna, ha sido una guerra de muchos años, en donde el uso del terrorismo es el acto más so-
corrido: por ejemplo, en 1970 Georges Habbache, líder del
Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP), lanzó
la más larga y espectacular operación de piratería aérea en
el Medio Oriente, en un lapso de tres días, más de 400 pasa-
jeros suizos, británicos, franceses, estadounidenses e israe-
líes quedaron como rehenes del FPLP.

Podemos darnos cuenta que existe una ambivalencia
dentro de este movimiento terrorista, por un lado busca popu-
larizar su causa, pero por el otro se divide en organizacio-
nes, formando ya en la actualidad 14 grupos que luchan por la
"causa" palestina.

En España, el terrorismo busca que se le reconozca
la autonomía política al país Vasco, pero los métodos que
se utilizan han costado la vida a muchos inocentes. Actual-
mente es la ETA la que sostiene una gran actividad terrorista
y aprovecha la ideología ancestral vasca, su raza, su idioma
y su ley propia. Sin embargo, el uso del terrorismo ha debi-
litado la posición del pueblo vasco ante España y el mundo.
En 1985, se atribuyó a la ETA 37 asesinatos cometidos contra
policías y militares españoles. Hoy el terrorismo en España
no tiene justificación política.

En Irlanda la violencia se remonta al siglo XVII,

debido a un exacerbado antagonismo de carácter religioso entre católicos y protestantes. Esto coincide además con sentimientos nacionalistas y raciales que han originado un poderoso movimiento de liberación irlandesa respecto al Reino Unido que controla la Gran Bretaña.

Durante ya casi cuatro siglos han sido muchas las batallas libradas en Irlanda por esta pugna y lo que más han logrado los Irlandeses ha sido su reconocimiento como República y la creación de su propio Parlamento. Están representados por el IRA (Ejército Republicano Irlandés), que para ejercer presión utiliza métodos de carácter terrorista.

Otro caso, es el de los terroristas armenios, quienes tienen como propósito la venganza por lo que ellos consideran agravios del pasado.

En realidad no hay justificación del terrorismo armenio. Algunos de los que los ayudan como la Unión Soviética, desean perturbar a Turquía y a la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), y sacar provecho de la violencia armenia pero los mismos armenios no ganan ni pueden ganar nada. No podrán reclamar efectivamente el territorio que una vez fué su Patria.

Tampoco se puede decir que los terroristas armenios están luchando por una vida mejor o por la libertad de su pue

blo, ni aún para liberar a sus hermanos de un opresivo yugo político. En la mayoría de los casos lo que sucede es que los armenios ciudadanos de Turquía "No son verdaderamente armenios" ya que forman parte voluntariamente de la República de Turquía. Si los terroristas armenios quisieran verdaderamente liberar a sus hermanos de la esclavitud política, dirigen sus ataques contra Rusia y no contra Turquía.

Por eso es obvio que el terrorismo armenio no tiene una meta política viable, el terrorismo armenio es un mero producto del deseo de venganza.

Por otra parte, la intervención extranjera es otra de las causas políticas que encontramos en las acciones terroristas, pues ya sea directa o indirectamente, se ha convertido actualmente en un medio del que se valen ciertas Naciones para presionar a otras o tratar de imponer el tipo de gobierno que conviene a sus intereses. Algunas veces el país extranjero toma la iniciativa en forma tan patente que podría decirse que fomenta un conflicto que de otra manera no habría surgido.

Esta intervención asume la forma de envío de unidades de combate, especialistas o asesores militares, dinero, armas o pertrechos; pero lo más importante es el despliegue de propaganda que se hace, para agravar el conflicto dentro del país como para obtener apoyo del exterior.

El terrorismo de este tipo tiende a aumentar, pues por el momento, al menos a los terroristas les parece que dá resultado en lo que se refiere a concesiones políticas, dinero y publicidad.

2. CAUSAS SOCIALES.

Otro de los factores que se pueden señalar como posibles causas del terrorismo es el social, pues se ha dicho con insistencia, que la desigualdad social, que en un momento oprime con severidad a un sector o mayoría comunitaria, es la que crea las condiciones propicias para que un individuo o grupo cometa actos terroristas en particular la miseria y la ignorancia.

Quisiéramos aclarar que hacemos alusión a la miseria e ignorancia, porque estos factores influyen poderosamente en una actitud, particularmente en los adolescentes y jóvenes de rechazo a los moldes de la sociedad, negándose a incorporar a la convivencia de su época y de su lugar, enajenados de las normas vigentes por considerarlas extrañas, injustas e inadecuadas, y contrarias a sus personales puntos de vista, lo que en ciertas circunstancias los coloca en situación de oposición política y en el extremo simpatizantes de la acción terrorista, destructora de valores que no comparten.

Por otra parte, entre los sectores de la comunidad -

científica está cudiendo una sensación de impotencia teórica frente al terrorismo, debido a la delimitación del objeto social a estudiar. Al respecto Emilio Durkheim dice: "Los hechos sociales (como es el terrorismo) solo pueden ser explicados por hechos sociales, o sea conservando su especificidad propia, para no ser desnaturalizado".¹⁶ Con esto podemos ver que todo fenómeno social para ser estudiado, necesita que se demuestre la utilidad del hecho, lo que significa que deben ser las propiedades específicas que lo caracterizan, y no como surgió o porque es lo que es.

Por lo tanto, debemos suponer que los fenómenos terroristas se desenvuelven también, dentro de una realidad social en la que participan tanto los activistas, los que lo justifican y los simpatizantes. Esta realidad social define y acota un ámbito de convivencia y designificación propios, pues los terroristas actúan orientando y organizando sus acciones dentro de una determinada interpretación del contexto social y frente a un conjunto de creencias y de valores que sirven de justificación a sus acciones y a sus medios.

16. DURKHEIM Emilio. Las Reglas del Método Sociológico, Ed. Schapire, Buenos Aires, 1972, p. 109.

CAPITULO SEGUNDO

ESFUERZOS DE LA COMUNIDAD
INTERNACIONAL PARA COMBA-
TIR EL TERRORISMO.

Sin una organización general de los Estados, el derecho Internacional manifestaría muchas imperfecciones. Es sólo a través de una organización como pueden alcanzarse los postulados del derecho de gentes, que son sencillamente los de lograr una convivencia pacífica y ordenada entre todos los pueblos.

Solamente en la organización Internacional pueden darse los fines comunes para lograr una armoniosa interdependencia de los Estados y para obtener la libertad y la dignidad de la persona humana objetivo último de todo derecho tanto interno como internacional. La regla de derecho puede ser establecida de mejor manera en una comunidad organizada que en una simple agrupación de Estados actuando individualmente.

Tomando en cuenta lo anterior, entraremos de esta manera al tema que nos interesa, el terrorismo internacional y la forma de combatirlo, excluyendo las actividades que constituyen asuntos internos de cada uno de los Estados,

Para que un acto entre dentro del alcance del tema, deben estar en juego los intereses de más de un Estado como ocurre, por ejemplo, cuando el autor o la víctima es un extranjero en el país donde se ejecuta el acto o cuando el autor escapa a otro país.

Los esfuerzos internacionales para tratar de combatir el terrorismo han sido esencialmente de tres tipos. En primer término tenemos los intentos globales realizados principalmente en el seno de los organismos multilaterales -ONU, OEA, OACI, Consejo de Europa, etc.- con el fin de dar una solución general al problema. En una segunda instancia y como producto de las distintas dificultades que se han presentado para solventar dicho problema en su totalidad, se han registrado una serie de acuerdos parciales que buscan adoptar medidas muy concretas en puntos específicos como un recurso más para solucionar esa situación. Y una tercera forma serían los distintos pronunciamientos de buena voluntad realizados por diversos países que jamás se han traducido en medidas específicas.

A. MEDIDAS PROMOVIDAS POR ORGANIZACIONES MULTILATERALES

1. LA SOCIEDAD DE NACIONES.

Los primeros esfuerzos globales se dieron dentro del marco de la Sociedad de Naciones, creada el 28 de abril de 1919 la que tenía como finalidad promover la cooperación internacional y lograr la paz y seguridad internacionales.

Dentro de la sociedad de naciones, se empieza a tratar el tema del terrorismo considerándolo como un "crimen de derecho de gentes" en la Primera Conferencia para la Unifica-

ción del Derecho Penal, celebrada en Varsovia en 1927, en cuyo artículo 6 se incluye como delito aquel "empleo intencional de cualquier medio susceptible de originar un peligro común"¹.

Cuatro años después en la Conferencia celebrada en Bruselas, Niko Gunzburg presentó un informe titulado "Actos de Terrorismo" cuyo nombre a pesar de las objeciones que se hicieron contra él, se impuso definitivamente. Durante la Conferencia que se celebró en París ese mismo año (1931) se adoptó un texto de resolución de 5 artículos, en el segundo de los cuales se expresó el deseo de que "se concluya un Convenio Internacional para asegurar la represión universal del atentado terrorista".

Se celebraron varias conferencias más pero sin resultado alguno pues no se dejaba de apuntar el carácter de delito internacional que pretendía darse al acto terrorista, olvidándose de que aún no habían llegado a definirlo ni a describir de alguna forma el móvil que perseguían.

Al respecto, la descripción del móvil terrorista trajo problemas, pues para algunos países, como España no se podía

1. Organización de las Naciones Unidas. "Medidas para prevenir el terrorismo internacional que pone en peligro vidas humanas inocentes o causan su pérdida, o comprometen las libertades fundamentales y estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo y los actos de violencia que tienen su origen en las aflicciones, la frustración, los agravios y la desesperanza y que conducen a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia en un intento de lograr cambios radicales. Doc. A/C.6/418, 1972.

Incluir en la definición un motivo social, pues su Constitución no permitía la extradición de los delincuentes sociales. En cambio para Francia era conveniente incluir en la definición el móvil social, pues -según su razonamiento- si no se incluía móvil alguno, se corría el peligro de que se entendiera el delito como terrorismo político y la Constitución francesa se oponía a la extradición de delincuentes políticos. A fuerza de discusiones se concluyó como objetivo el crimen anarquista, dejando libertad a los Estados para que según sus normas legales o constitucionales, concedieran o no la extradición del delincuente terrorista.

El 9 de octubre de 1934, fueron asesinados en Marsella el Rey Alejandro I de Yugoslavia y el Ministro francés de Relaciones Exteriores Luis Barthou, acontecimientos que se consideraron como actos terroristas, repercutiendo en la Sociedad de Naciones a tal grado, que el problema dejó de ser una mera discusión entre juristas, para convertirse de pronto en una realidad inevitablemente de índole política.

Es hasta 1937 cuando se firmó dentro del marco de la Sociedad de Naciones el "Convenio para la prevención y represión del terrorismo" y el "Convenio para la creación de un Tribunal Penal Internacional".

Por lo que se refiere al Convenio para la prevención y represión del terrorismo el artículo primero contiene una declaración hecha por los Estados, no sólo de no favorecer, sino de impedir las actividades terroristas contra otro país; de igual forma se define al terrorismo de la siguiente manera: "En el presente Convenio, la expresión "Actos de Terrorismo" comprende los hechos criminales dirigidos contra un Estado y cuyo fin o naturaleza es provocar el terror en personalidades determinadas, grupos de personas o el público"². Esta definición adolece de varias imperfecciones pues se refiere, por una parte, al terrorismo político y por la otra no debe limitarse a "provocar el terror a personalidades determinadas", sino en forma más amplia referirse a "individuos".

El artículo 2 señala: "Cada una de las Altas Partes contratantes debe prever en su legislación penal, sino están ya previstas, los hechos siguientes cometidos sobre su territorio, si van dirigidos contra otra Alta Parte contratante y si constituyen acto de terrorismo en el sentido del artículo primero:

1) Los hechos intencionales dirigidos contra la vida, la integridad corporal, la salud o la libertad.

a) De los Jefes de Estado, de las personas que ejerzan las prerrogativas del Jefe de Estado, de los sucesores he

2. JIMENEZ DE ASUA Luis. Tratado de Derecho Penal. Ed. Losada, S. A., 3a. Edición. Tomo II, Buenos Aires, 1964 p. 1163.

reditarios, o de los designados:

b) De los cónyuges de las personas anteriormente mencionadas;

c) De las personas revestidas de funciones o de cargos públicos cuando el hecho haya sido cometido en razón de las funciones o cargos que ejerzan estas personas.

2) El hecho intencional consiste en destruir o dañar los bienes públicos destinados a un uso público, que pertenezca o estén sujetos a la autoridad de otra Alta Parte contratante.

3) El hecho intencional, que ponga en riesgo vidas humanas por la creación de un peligro público.

4) La tentativa de cometer las infracciones previstas por las disposiciones arriba indicadas en el presente artículo.

5) El hecho de fabricar, procurarse, conservar o proveer armas, municiones, materias explosivas o sustancias nocivas, para la ejecución, en cualquier país que sea de una infracción prevista por el presente artículo³.

Dada la situación histórica de aquella época, en donde predominaba el terrorismo anarquista sólo se señalaba a funcionarios de Estado o de gobierno como posibles víctimas de -

3. IBIDEM.

los actos terroristas, olvidándose que también cualquier otra persona puede sufrirlos.

Artículo 3. "Cada una de las Altas Partes contratantes deberá igualmente prever en su legislación penal los hechos siguientes si son cometidos en su territorio con el fin de realizar actos de terrorismo señalados en el artículo 2, dirigidos contra la otra Alta Parte contratante, en cualquier país en que estos actos hayan de realizarse:

1) Asociación o inteligencia para la realización de tales actos:

2) La instigación a cometer tales actos cuando haya sido seguida de efectos;

3) La instigación directa pública a cometer los actos previstos por los incisos 1º, 2º y 3º del artículo 2 sea o no seguida de efectos;

4) La participación intencional;

5) Toda ayuda dada a sabiendas para la realización de tales actos".⁴

Este artículo se refiere a la participación de los actos terroristas, pero se olvida de incriminar la propaganda de los mismos pues la instigación públicamente hecha es bien distinta a la propaganda y en ninguno de los siguientes artículos la menciona.

4. JIMENEZ DE ASUA Luis. "Tratado de ...". Op. Cit. 1164.

Artículo 4. "Cada uno de los hechos previstos en el artículo 3 deberán ser considerados por la ley como una infracción distinta en todos los casos en que debieran serlo para evitar la impunidad".⁵

Los artículos siguientes son de menor importancia. En el artículo 5 se estableció la paridad de la sanción en caso de que el delito esté dirigido contra el propio Estado o contra otra de las Altas Partes contratantes; el artículo 6 dice que los países admiten el "principio de la reincidencia internacional", considerando generadora de ellas las sentencias extranjeras pronunciadas por uno de los actos previstos en los artículos 2 y 3; en el artículo 7 se admite la acusación privada en la medida en que se acepte en la legislación interna del país que desee ejercerla.

Los artículos 8, 9, 10 y 11 tienen un particular interés por referirse a problemas de validez espacial de las leyes punitivas. El primero toca a la extradición, el segundo resuelve las graves cuestiones de la nacionalidad, el tercero trata de la eficacia de la extraterritorialidad de la ley y el último es complementario.

Artículo 8. "1) Sin perjuicio de las disposiciones del inciso 4 de este artículo, los hechos previstos en los artículos 2 y 3 estarán comprendidos en todos los tratados -

5. IBIDEM.

de extradición celebrados o por celebrar entre las Altas Partes contratantes.

2) Las Altas Partes contratantes que no subordinan la extradición a la existencia de un tratado, reconocerán de ahora en adelante sin perjuicio de las disposiciones del inciso 4, que los hechos previstos en los artículos 2 y 3 constituyen casos de extradición entre ellas, bajo la condición de reciprocidad.

3) A los fines del presente artículo, será igualmente considerado caso de extradición todo hecho enumerado en los artículos 2 y 3 que haya sido cometido en el territorio de la Alta Parte contratante contra la cual se haya dirigido.

4) La obligación de conceder la extradición en virtud del presente artículo estará subordinada a toda condición y restricción admitida por el derecho o la práctica del país al cual se dirija la demanda".⁶

Artículo 9, "1) Cuando una Alta Parte contratante no admita el principio de extradición de los nacionales, sus subditos que hayan vuelto al territorio de su país después de haber cometido en el extranjero uno de los hechos previstos en los artículos 2 y 3 deberán ser perseguidos y penados de la misma manera que si el hecho hubiera sido cometido en su territorio aún en el caso de que el culpable hubiera adquirido su -

6. JIMENEZ DE ASUA Luis. "Tratado de...", Op. Cit. 1165.

nacionalidad posteriormente a la realización de la infracción.

2) Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables cuando, en un caso semejante, no pueda conceder la extradición de un extranjero".⁷

Artículo 10. "Los extranjeros que hayan cometido en el extranjero uno de los hechos previstos en los artículos 2 y 3 y que se encuentren en el territorio de una de las Altas Partes contratantes, deberán ser perseguidos y castigados de la misma manera que si el hecho hubiera sido cometido en el territorio de ésta cuando se reúnan las condiciones siguientes:

a) Habiéndose pedido la extradición no pudo concederse por una razón extraña al hecho mismo;

b) La legislación del país de refugio reconoce la competencia de sus jurisdicciones en cuanto a las infracciones cometidas por extranjeros en el extranjero".⁸

Artículo 11. "1) Las disposiciones de los artículos 9 y 10, se aplicarán igualmente a los hechos previstos en los artículos 2 y 3 cometidos en el territorio de la Alta Parte contratante contra la cual se dirijan.

2) En lo que concierne a la aplicación de los artícu

7. IBIDEM.

8. IBIDEM.

los 9 y 10 las Altas Partes contratantes asumen la obligación de no pronunciar una pena que exceda del máximo de la prevista por la ley del país donde fue cometida."⁹

Los artículos que siguen son de índole accesoria. Las Altas Partes contratantes tomarán en su ordenamiento legal y administrativo las medidas que estimen apropiadas para prevenir "eficazmente" las actividades a que se refiere este Convenio (artículo 12); reglamenta la tenencia, cesión, venta, fabricación, etc., de las armas de fuego (artículo 13); igualmente, pena la alteración de pasaportes, introducción de documentos de identidad falsos, su uso, etc. (artículo 14); busca la creación de un servicio para que investigue la preparación de actos de terrorismo (artículo 15); así como la facilitación de esos informes (artículo 16); y la forma de ejecutarlos (artículo 17).

Del artículo 18 al 29 que es el último, se indican ciertas aclaraciones sobre la participación de los Estados Partes en el Convenio, las ratificaciones, adhesiones de otros miembros de la Sociedad de Naciones, las reservas, objeciones, etc..

Cabe señalar, que el artículo 20 habla sobre las discrepancias que puedan surgir en la interpretación del Conve-

9. IBIDEM.

nio, las cuales se arreglarán por la vía diplomática y en todo caso por los procedimientos arbitrales o judiciales y a falta de pactos de esta índole se someterá el asunto al Tribunal de Arbitraje de La Haya.

Hasta el 31 de mayo de 1938, sólo 24 países firmaron la Convención: Albania, Argentina, Bélgica, Bulgaria, Cuba, Checoslovaquia, República Dominicana, Egipto, Ecuador, España, Estonia, Francia, Grecia, Haití, India, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Perú, Rumania, Turquía, U.R.S.S., Venezuela y Yugoslavia; nadie la ratificó.

La guerra que sobrevino a la desaparición de la Sociedad de las Naciones, dejó sin efecto este instrumento internacional para la represión del terrorismo.

2. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.

La Organización de las Naciones Unidas empezó a tomar forma en 1943, cuando las grandes potencias expidieron en octubre de ese mismo año la Declaración de Moscú.

En 1944, se realizaron conversaciones en Dumbarton Oaks entre los representantes de Estados Unidos, Gran Bretaña, Rusia y China, lográndose un proyecto de organización - que se puso en circulación entre los aliados para comentarios y observaciones. A partir de ese momento quedaba ya la iniciativa de formar una organización de Naciones Unidas que -

vendría a consolidarse en 1945 durante la Reunión de San Francisco en la que participaron más de 50 Naciones teniendo como resultado la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

Los propósitos de la ONU son muy similares a los de la Sociedad de Naciones, los cuales consisten principalmente en promover la cooperación internacional y lograr la paz y seguridad internacionales, la diferencia que existe entre ellas es más bien en la función de sus órganos, en la parte que se refiere al arreglo de las disputas y en las medidas a tomar cuando se presentasen.

Para los fines de nuestro tema es importante señalar que la Carta de las Naciones Unidas establece en su artículo 1o. que "Los propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin; tomar medidas colectivas y eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; además de lograr por medios pacíficos, de conformidad con los principios de justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias y situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamiento de la paz".¹⁰

De esta manera, atendiendo a los propósitos de la

10. SEPULVEDA, César. Derecho Internacional, Ed. Porrúa. S. A., México 1983, p. 570.

Carta se empieza a estudiar nuevamente el terrorismo internacional desde una óptica diferente. Los trabajos que se habfan realizado en la Sociedad de Naciones se limitaron a los actos terroristas con motivaciones políticas. Sin embargo, se advierte ahora que actos muy similares, que propagan terror o alarma en la población, se ejecutan, también por motivos criminales ordinarios, tales como la extorsión de grandes sumas de dinero. Los problemas actuales comprenden actos políticos y no políticos.

El terrorismo internacional no guarda relación alguna con la cuestión de cuando es legítimo el uso de la fuerza en la vida internacional. A ese respecto, nada afecta ni puede afectar a las disposiciones de la Carta, al Derecho Internacional General o a las declaraciones y resoluciones de los órganos de las Naciones Unidas, en particular las de la Asamblea General relativa a los movimientos de liberación nacional. Con todo, aún en los casos en que el uso de la fuerza está justificado jurídica y moralmente, hay algunos medios, al igual que ocurre en toda forma de conflicto humano, que no debe usarse. La legitimidad de una causa no legitima en sí el uso de ciertas formas de violencia, especialmente contra los inocentes.

El acto terrorista -aún cuando su finalidad principal consista en señalar a la atención una causa o situación política tiene como objetivo inmediato algo comparativamente limitado.

tado, aunque importante, tal como la adquisición de fondos, la liberación de presos, la propagación de la impotencia de las autoridades gubernamentales o la provocación de medidas desacertadas de represión que den como resultado la alineación de la opinión pública. Así pues, habitualmente el acto terrorista no encierra posibilidades inmediatas de lograr su finalidad última y declarada.

La vida moderna y las armas ponen cada vez más a terceros o extranjeros al alcance del terrorista, que los utiliza como medios para su fin. Como la violencia engendra violencia, el terrorismo genera contraterrorismo, que a su vez produce más terrorismo, formando una espiral que no deja de crecer.

a. CODIGO DE DELITOS CONTRA LA PAZ Y SEGURIDAD DE LA HUMANIDAD.

Tuvieron que pasar 19 años para que se renovaran los esfuerzos por tratar de concretar acuerdos multilaterales para combatir el terrorismo.

En 1954, la Comisión de Derecho Internacional preparó un Proyecto de Código de Delitos contra la Paz y Seguridad de la Humanidad.

En este Proyecto de Código, el artículo 2 párrafo 6 califica de delito contra la paz y la seguridad de la humani-

dad al terrorismo y por consiguiente, según el artículo 1, de delito "de Derecho Internacional ... el hecho de que - las autoridades de un Estado emprendan o estimulen actividades terroristas en otro Estado, o la tolerancia de las autoridades de un Estado de actividades organizadas, encaminadas a realizar actos terroristas en otro Estado".¹¹

La Comisión de Derecho Internacional, tras recordar que el artículo primero de la Convención para la Prevención y la Represión del Terrorismo -ya antes mencionada- prohibía a los Estados favorecer las actividades terroristas dirigidas contra otro Estado, señaló que "el delito definido en el párrafo 6 del artículo 2 del Proyecto del Código sólo puede ser cometido por las autoridades de un Estado. No obstante, la responsabilidad penal en el Derecho Internacional de los individuos puede resultar de la aplicación de las disposiciones del párrafo 12 del artículo 2 del mismo Proyecto de Código, párrafo que se refiere a la confabulación, la instigación directa, la tentativa y la complicidad".¹²

Cabe señalar que, en el momento de la elaboración del Proyecto de Código, se propuso que debían tenerse en cuenta los actos de terrorismo que afectan las relaciones internacionales. Al respecto el Código debía reprimir el hecho de

11. Annuale de la Commission du Droit International. 1951, vol. 11 pág. 134, y 1954, vol. 11, pág. 150.

12. Organización de las Naciones Unidas. Proyecto de Código de delitos contra la Paz y Seguridad de la humanidad 1954. Doc. A/C.6/418, 1972, p. 28.

haber suscitado, favorecido o tolerado actividades tendientes a crear el terror en el territorio de otro Estado. Estas actividades pueden consistir o bien en atentados dirigidos contra personas investidas de funciones o cargos públicos o bien en atentados que creen un peligro común y amenacen la vida de cualesquiera elementos de la población.

Se trata en la práctica de encontrar una fórmula que abarque los casos graves previstos en la Convención para la Prevención y la Represión del Terrorismo de 1937.

Pudieron adoptarse fórmulas mucho más amplias. Estas fórmulas se referirían a todos los atentados dirigidos contra la seguridad de otro Estado que implicara acción, estímulo o tolerancia culpable de otro Estado. Pero no es suficiente, las autoridades de un Estado -independientemente de la confabulación, instigación directa, tentativa o compli cidad de que se les acuse- no deben provocar o cometer actos de terrorismo, ni en su territorio ni fuera de él, pues tiene igualmente repercusiones internacionales, al haber no nacionales afectados por los actos terroristas que se cometen en ese país.

Este Proyecto de Código fué comunicado por la Asamblea General a los Estados Miembros para que formularan observaciones sobre él, lo que tuvo como resultado que el documento nunca fuera sometido a votación.

b. CONVENIOS CELEBRADOS BAJO LOS AUSPICIOS DE LA ORGANIZACION DE AVIACION CIVIL INTERNACIONAL (OACI).

Durante la década de los sesentas, se multiplicaron los actos que atentaban contra la seguridad de la aviación civil internacional. Algunos de estos casos iban acompañados de la toma de rehenes y en ocasiones de la pérdida de vidas humanas inocentes. Todo esto dió como resultado que se desencadenaran diversos episodios de violencia y de terror que minaron la confianza del mundo en el transporte aéreo, creando un sentimiento de temor e inseguridad en una parte considerable del público (en la tripulación de las aeronaves, en los pasajeros y en el resto del personal de las aeronaves de servicio e instalaciones utilizadas para el transporte aéreo civil).

En tales circunstancias, se tomaron medidas internacionales para la prevención y represión de los actos dirigidos contra la aviación civil internacional, a través de Convenios, los cuales aunque no se refieren directamente al terrorismo, ni contienen ninguna disposición expresa sobre la materia, englobaban aquellos actos que caían dentro de su ámbito de aplicación y que se cometieron de tal manera que representaron las mismas características del terrorismo.

1) CONVENIO SOBRE LAS INFRACCIONES Y CIERTOS OTROS ACTOS
COMETIDOS A BORDO DE AERONAVES.

Este Convenio fué firmado el 14 de septiembre de 1963 en la ciudad de Tokio y entró en vigor el 4 de diciembre de 1969 siendo ratificado por 119 países, entre ellos México.*

Este Convenio tiene el propósito de instrumentar algunas medidas en contra de los secuestros aéreos. En este texto se estableció que el país que tuviera el registro del avión secuestrado, tenía plena jurisdicción sobre el aparato, independientemente de sobre cuál territorio se encontraba volando. Durante el trayecto, esa prerrogativa sería asumida por el capitán de la nave. En la reunión se estimó que se podría optar entre regresar a los secuestradores a su país de origen o a la Nación donde estaba registrado el avión. A continuación se señalan los artículos de la Convención que se refieren al tema que nos interesa.

En sus artículos 3 y 4 se determina la competencia de los Estados Partes en caso de infracción y de ciertos aspectos cometidos a bordo de aeronaves. El problema del apoderamiento ilícito de aeronaves se regula en los artículos 11 y 13. Sin embargo, estos artículos no tienen el carácter

* México firmó el Convenio el 24 de diciembre de 1968. Lo ratificó el 18 de marzo de 1969 y entró en vigor en nuestro país el 4 de diciembre de 1969.

represivo y se limitan a imponer a los Estados Partes ciertas obligaciones relativas a la restitución de la aeronave desviada y su carga, así como la liberación de los pasajeros y de la tripulación.

El artículo 1 señala "El presente Convenio se aplicará a:

a) Las infracciones a las leyes penales.

b) Los actos que, sean o no infracciones, puedan poner en peligro a la seguridad de la aeronave o de las personas o bienes en la misma o que pongan en peligro el buen orden y la disciplina a bordo....

2. A reserva de lo dispuesto en el capítulo III, este Convenio se aplicará a las infracciones cometidas y a los actos ejecutados por una persona a bordo de cualquiera otra zona situada fuera del territorio de un Estado.

3. A los fines del presente Convenio, se considera que una aeronave se encuentra en vuelo desde que se aplica la fuerza motriz para despegar hasta que termina el recorrido de aterrizaje.

4. El presente Convenio no se aplicará a las aeronaves utilizadas en servicios militares, de aduanas y de policía.

Artículo 3. 1. El Estado de matrícula de la aeronave será competente para conocer de las infracciones y actos cometidos a bordo.

2. Cada estado Contratante deberá tomar las medidas necesarias a fin de establecer su jurisdicción como Estado de matrícula sobre las infracciones cometidas a bordo de las aeronaves matriculadas en tal Estado.

3. El presente Convenio no excluye ninguna jurisdicción penal ejercida de acuerdo con las leyes nacionales.

Artículo 4. El Estado Contratante que no sea el de matrícula no podrá perturbar el vuelo de una aeronave a fin de ejercer su jurisdicción penal sobre una infracción cometida a bordo, más que en los casos siguientes:

a) que la infracción produce efectos en el territorio de tal Estado,

b) la infracción ha sido cometida por o contra un nacional de tal Estado o una persona que tenga su residencia permanente en el mismo,

c) la infracción afecta a la seguridad de tal Estado,

d) la infracción constituye una violación a los reglamentos sobre vuelo o maniobra de las aeronaves, vigente

en tal Estado.

e) cuando sea necesario ejercer la jurisdicción para cumplir las obligaciones de tal Estado de conformidad con un acuerdo internacional multilateral.

Artículo 11. 1. Cuando una persona a bordo, mediante violencia o intimidación, cometa cualquier acto ilícito de apoderamiento, interferencia o ejercicio del control de una aeronave en vuelo, o sea inminente la realización de tales actos, los Estados contratantes tomarán todas las medidas apropiadas a fin de que el legítimo comandante de la aeronave recobre o mantenga su control.

2. En los casos previstos en el párrafo anterior, el Estado Contratante en que aterrice la aeronave permitirá que sus pasajeros y tripulantes continúen su viaje lo antes posible y devolverá la aeronave y su carga a sus legítimos poseedores.

Artículo 13. 1. Todo Estado contratante aceptará la entrega de cualquier persona que el comandante de la aeronave le entregue en virtud del artículo 9, párrafo 1.*

* El artículo 9 párrafo 1 nos dice que el comandante de la aeronave puede entregar a las autoridades competentes de cualquier Estado Contratante en cuyo territorio aterrice la aeronave a cualquier persona, si tiene razones fundadas para creer que dicha persona ha cometido a bordo de la aeronave un acto que, en su opinión, constituye una infracción grave de acuerdo con las leyes penales del Estado de matrícula de la aeronave.

2. Si un Estado contratante considera que las circunstancias lo justifican procederá a la detención o tomará otras medidas para asegurar la presencia de cualquier persona que se presume que ha cometido uno de los actos a que se refiere el artículo 11, párrafo 1, así como de cualquier persona que le haya sido entregada. La detención y demás medidas se llevarán a cabo de acuerdo con las leyes de tal Estado y se mantendrán solamente por el período que sea razonablemente necesario a fin de permitir la iniciación de un procedimiento penal o de extradición.

3. La persona detenida de acuerdo con el párrafo anterior tendrá toda clase de facilidades para comunicarse inmediatamente con el representante correspondiente del Estado de su nacionalidad que se encuentre más próximo.

4. El Estado Contratante al que sea entregada una persona en virtud del Artículo 9, párrafo 1, o en cuyo territorio aterrice una aeronave después de haberse cometido alguno de los actos previstos en el Artículo 11, párrafo 1 procederá inmediatamente a una investigación preliminar sobre los hechos.

5. Cuando un Estado, en virtud de este Artículo, detenga a una persona, notificará inmediatamente al Estado de matrícula de la aeronave y al Estado del que sea nacio-

nal el detenido y si lo considera conveniente, a todos los demás Estados interesados, de tal detención y las circunstancias que lo justifican. El Estado que proceda a la investigación preliminar prevista en el párrafo 4 del presente Artículo, comunicará sin dilación sus resultados a los Estados antes mencionados e indicará si se propone a proce- der contra dicha persona"¹³.

2) CONVENIO PARA LA REPRESION DEL APODERAMIENTO ILICITO DE AERONAVES.

El 16 de diciembre de 1970, se organizó en La Haya una Conferencia Internacional de Plenipotenciarios la cual aprobó el Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, siendo ratificado por 121 países, entre ellos México.*

Este convenio tiene el fin de establecer un sistema adecuado para la persecución o extradición de los secuestradores aéreos. A continuación se señalan los artículos:

"Artículo 1. 1. Comete el delito (que en adelante se denominará "el delito") toda persona que a bordo de una aeronave en vuelo:

13. Organización de las Naciones Unidas. Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, hecho en Tokio, el 14 de septiembre de 1963, Doc. A/C.6/418, Anexo 11, p. 1.

* México firmó el 16 de diciembre de 1970 y ratificó el 19 de julio de 1972 esta Convención.

a) ilícitamente, mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación, se apodere de tal aeronave, ejerza el control de la misma o intente cometer cualquiera de tales actos;

b) sea cómplice de la persona que cometa o intente cometer cualquiera de tales actos:

Artículo 2. Los Estados contratantes se obligan a establecer para el delito penas severas.

Artículo 3. 1. A los fines del presente Convenio, se considerará que una aeronave se encuentra en vuelo desde el momento en que se cierran todas las puertas externas después del embarque hasta el momento en que se abra cualquiera de dichas puertas para el desembarque. En casos de aterrizaje forzoso, se considerará que el vuelo continúa hasta que las autoridades competentes se hagan cargo de la aeronave y de las personas y bienes a bordo.

... 3. El presente Convenio se aplicará solamente si el lugar de despegue o el de aterrizaje real de la aeronave a bordo de la cual se cometa el delito, está situado fuera del territorio del Estado de su matrícula, ya se trate de una aeronave en vuelo internacional o ya en vuelo interno.

4. En los casos previstos en el Artículo 5, no se

aplicará el presente convenio si el lugar de despegue y el de aterrizaje real de la aeronave, a bordo de la cual se comete el delito, están situados en el territorio de uno sólo de los Estados referidos en dicho Artículo.

5. No obstante, lo dispuesto en los párrafos 3 y 4 del presente artículo, se aplicarán los artículos 6, 7, 8 y 10, cualquiera que sea el lugar de despegue o de aterrizaje real de la aeronave, si el delincuente o el presunto delincuente es hallado en el territorio de un Estado distinto del de matrícula de dicha aeronave.

Artículo 4. Cada Estado contratante tomará las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre el delito y sobre cualquier acto de violencia cometido por el presunto delincuente contra los pasajeros o la tripulación, en relación directa con el delito en los casos siguientes:

a) si el delito se comete a bordo de una aeronave matriculada en tal Estado,

b) si la aeronave a bordo de la cual se comete el delito aterriza en su territorio con el presunto delincuente todavía a bordo,

c) si el delito se comete a bordo de una aeronave dada en arrendamiento sin tripulación a una persona que en tal Estado tenga su oficina principal o, de no tener tal oficina

su residencia permanente.

2. Asimismo, cada Estado contratante tomará las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre el delito en el caso de que el presunto delincuente se halle en su territorio y dicho Estado no conceda la extradición conforme al Artículo 8, a los Estados previstos en el párrafo 1 del presente Artículo.

3. El presente Convenio no excluye ninguna jurisdicción penal ejercida de acuerdo con las leyes nacionales.

Artículo 5. Los Estados contratantes que constituyan organizaciones de explotación en común del transporte aéreo u organismos internacionales de explotación que utilicen aeronaves que sean objeto de una matrícula común o internacional, designarán, con respecto a cada aeronave, según las circunstancias del caso, el Estado de entre ellos que ejercerá la jurisdicción y tendrá las atribuciones del Estado de matrícula de acuerdo con el presente Convenio, y lo comunicará a la Organización de Aviación Civil Internacional, que lo notificarán a todos los Estados partes en el presente Convenio.

Artículo 6. 1. Todo Estado Contratante en cuyo territorio se encuentre el delincuente o el presunto delincuente, si considera que las circunstancias lo justifican, proceda

rá a la detención o tomará otras medidas para asegurar su presencia. La detención y demás medidas se llevarán a cabo de acuerdo con las leyes de tal Estado, y se mantendrán solamente por el período que sea necesario a fin de que se permita la iniciación de un procedimiento penal o de extradición.

2. Tal Estado procederá inmediatamente a una investigación preliminar de los hechos.

3. La persona detenida de acuerdo con el párrafo 1 del presente artículo tendrá toda clase de facilidades para comunicarse inmediatamente con el representante correspondiente del Estado de su nacionalidad que se encuentre más próximo.

4. Cuando un Estado, en virtud de este artículo detenga a una persona, notificará inmediatamente tal detención y las circunstancias que lo justifican, al estado de matrícula de la aeronave, al Estado mencionado en el Artículo 4 párrafo 1 inciso c), al Estado del que sea nacional el detenido y si lo considera conveniente, a todos los demás Estados interesados. El Estado que procederá a la investigación preliminar prevista en el párrafo 2 del presente artículo, comunicará sin dilación sus resultados a los Estados antes mencionados e indicará si se propone ejercer su jurisdicción.

Artículo 7. El Estado contratante en cuyo territorio sea hallado el presunto delincuente, si no procede a la extradición del mismo, someterá el caso a sus autoridades - competentes a efecto de enjuiciamiento, sin excepción alguna y con independencia de que el delito haya sido o no cometido en su territorio. Dichas autoridades tomarán sus decisiones en las mismas condiciones que las aplicables a los delitos comunes de carácter grave de acuerdo con la legislación de tal Estado.

Artículo 8. 1. El delito se considerará incluido entre los delitos que den lugar a extradición en todo tratado de extradición celebrado entre Estados contratantes. Los Estados contratantes se comprometen a incluir el delito como caso de extradición en todo tratado que celebren entre sí en el futuro.

2. Si un Estado contratante que subordine la extradición a la existencia de un tratado, recibe de otro Estado contratante, con el que no tiene tratado, una solicitud de extradición podrá discrecionalmente considerar el presente convenio como la base jurídica necesaria para la extradición referente al delito. La extradición estará sujeta a las demás condiciones exigidas por el derecho del estado requerido.

3. Los Estados contratantes que no subordinen la

extradición a la existencia de un tratado, reconocerán al delito como caso de extradición entre ellos, sujeto a las condiciones exigidas por el derecho del Estado requerido.

4. A los fines de la extradición entre Estados - contratantes, se considerará que el delito se ha cometido, no solamente en el lugar donde ocurrió sino también en el territorio de los Estados obligados a establecer su jurisdicción de acuerdo con el Artículo 4, párrafo 1.

Artículo 10. 1. Los Estados contratantes se prestarán la mayor ayuda posible por lo que respecta a todo proceso penal relativo al delito y a los demás actos mencionados en el Artículo 4.

En todos los casos, la ley aplicable para la ejecución de una petición de ayuda será la del Estado requerido.

2. Sin embargo, lo dispuesto en el párrafo precedente no afectará a las obligaciones derivadas de cualquier tratado bilateral o multilateral que regule, en todo o en parte, lo relativo a la ayuda mutua en materia penal.

Artículo 11. Cada Estado contratante notificará lo antes posible al Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional, de conformidad con su legislación nacional, cualquier información pertinente que tenga en su poder

referente a:

- a) Las circunstancias del delito;
- b) Las medidas tomadas en aplicación del artículo

9:

c) Las medidas tomadas en relación con el delincuente o el presunto delincuente y, especialmente, el resultado de todo procedimiento de extradición u otro procedimiento judicial."¹⁴

Los artículos que siguen son de menor importancia, pues en ellos se establece el procedimiento de ratificación o adhesión a la convención.

3) CONVENIO PARA LA REPRESION DE ACTOS ILICITOS CONTRA LA SEGURIDAD DE LA AVIACION CIVIL.

En junio de 1970, incluso antes de la conclusión del Convenio de La Haya, la Asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional constató que era necesario "adoptar disposiciones complementarias a las de los acuerdos internacionales en vigor"¹⁵, y encargó al Consejo de esta Organización que convocara al Comité Jurídico para presentar un proyecto de convenio sobre los actos de Injerencia en la

14. Organización de las Naciones Unidas. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970, Doc. A/C.6/418, Anexo III, p. 1.

15. Organización de Aviación Civil Internacional. Resolución A 17-20, 1970, p. 13

Aviación Civil Internacional (distintos de los contemplados en el Convenio de La Haya).

De esta forma, el Comité Jurídico preparó el texto de un proyecto de Convenio que el Consejo decidió transmitir en noviembre de 1970, para su examen y aprobación a una Conferencia de Plenipotenciarios convocada en Montreal en septiembre de 1971.

El 23 de septiembre de 1971 la Conferencia aprobó el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, entrando en vigor el 26 de enero de 1973, ratificado y firmado por 119 países inclusive México*.

El Convenio de Montreal de 1971 establece un régimen represivo que, en sus características generales es idéntico al provisto en el Convenio de La Haya de 1970. Lo que distingue esencialmente a este último es que sólo se ocupa del problema de la desviación de aeronaves propiamente dicha.

En su artículo 1o. Indica por medio de una definición descriptiva los elementos constitutivos de la infracción de cuya represión se ocupa. "1. Comete un delito toda persona que ilícitamente e intencionalmente:

* México firmó el 25 de enero de 1973 esta Convención y depositó su instrumento de adhesión el 12 de septiembre de 1974.

a) Realice contra una persona a bordo de una aeronave en vuelo, actos de violencia que, por su naturaleza constituya un peligro para la seguridad de la aeronave en vuelo;

b) Destruya una aeronave en servicio o le cause daños que la incapaciten para el vuelo o que, por su naturaleza, constituyan un peligro para la seguridad de la aeronave en vuelo;

c) Coloque o haga colocar en una aeronave en servicio por cualquier medio, un artefacto o sustancia capaz de destruir tal aeronave o de causarle daño tal, que la incapacite para el vuelo o que por su naturaleza constituya un peligro para la seguridad de la aeronave en vuelo;

d) Destruya o dañe las instalaciones, los servicios de la navegación o perturbe su funcionamiento, si tales actos, por su naturaleza constituyen un peligro para la seguridad de las aeronaves en vuelo;

e) comunique a sabiendas, informes falsos poniendo con ello en peligro la seguridad de una aeronave en vuelo;

2. Igualmente comete un delito una persona que:

a) Intente cometer cualquiera de los delitos mencionados en el párrafo primero del presente Artículo;

b) Sea cómplice de la persona que los comete o intente cometerlos"¹⁶.

Así pues, el convenio sólo protege a la aeronave en caso de que ésta esté en vuelo y esta expresión se define en el Artículo 3o.: "Los estados contratantes se obligan a establecer penas severas para los delitos mencionados en el Artículo 1"¹⁷.

Por otra parte, sólo protege a la aeronave en vuelo - cuando es objeto de un acto de captura y, lo que es más, este acto sólo se califica de infracción cuando es realizado por una persona que se encuentre a bordo de la misma aeronave. El Convenio excluye por lo tanto de su esfera de aplicación, toda una categoría de actos susceptibles de producir efectos que son, por lo menos, igualmente peligrosos para la seguridad de la aviación civil, sólo señala una lista de carácter restrictivo.

Asimismo, el Artículo 2 define lo que significa que - una aeronave se encuentre en servicio (cosa que la Convención de La Haya no menciona) y así se ocupa de los actos que son - cometidos en tierra, y que causan la destrucción de la nave "se considerará que una aeronave se encuentra en servicio desde que el personal de tierra o la tripulación comienzan las -

16. Organización de las Naciones Unidas. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal, el 23 de septiembre de 1971, Doc. A/C.6/418, Anexo IV, p. 1.

17. Organización de las Naciones Unidas. Convenio para..., op. cit. 2.

operaciones previas a un determinado vuelo hasta 24 horas después de cualquier aterrizaje; el período en servicio se prolongará en cualquier caso por todo el tiempo en que - la aeronave se encuentre en vuelo..."¹⁸.

Finalmente, contiene además, una disposición particular conforme a la cual los Estados contratantes deberán tomar de acuerdo con el Derecho Internacional y sus propias leyes todas las medidas que sean factibles para impedir la comisión de los delitos previstos (Artículo 10) .

c. CONVENIO CELEBRADO POR LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA).

En una reunión celebrada el 15 de mayo de 1970 el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), aprobó una resolución relativa a la adopción de las medidas condenatorias de los actos de terrorismo y secuestro de personas.

El 30 de junio de ese mismo año, la Asamblea General de la OEA aprobó una resolución titulada "Acción y política general de la Organización respecto de los actos de terrorismo y, en especial el secuestro de personas y la extorsión conexas con este delito".

18. IBIDEM.

De conformidad con la resolución anterior, el Comité Jurídico Interamericano celebró una reunión especial, durante la cual preparó un proyecto de convención sobre el Terrorismo y el secuestro de personas con fines de extorsión, el cual fue transmitido al Consejo Permanente de la OEA, para su estudio.

El Proyecto de Convención, aún cuando hace hincapié en el tratamiento de determinados actos de terrorismo, incluye sin embargo en el Artículo 4 una disposición en la que se definen los actos de terrorismo en general. El texto de esta disposición es el siguiente: "Para los efectos de esta Convención, se considerarán como actos de terrorismo los que estuvieren calificados como tales o tipificados expresamente como delitos de terrorismo por las leyes del Estado en cuyo territorio se cometieron los actos y por las del Estado en cuyo territorio se encontrare el procesado o sentenciado.

Cuando la legislación de alguno de los Estados contratantes no contenga la calificación o la tipificación a que se refiere el párrafo anterior, para los efectos de esta Convención y cualquiera que sea la terminología jurídica con que las leyes nacionales lo designen, se considerarán - como actos de terrorismo los que, en la población de un Estado o en un sector de la misma produzcan terror o intimidación

y creen un peligro común para la vida, la salud, la integridad corporal o la libertad de las personas por el empleo de medios o artificios que por su naturaleza pueden causar o causen, grandes estragos, graves perturbaciones del orden o calamidades públicas, o por el apoderamiento, posesión violenta o siniestro causado a través, de aeronaves y otros medios de transporte colectivo"¹⁹.

Al definir a los actos de terrorismo de esa manera, se olvida en primer término, de que puede existir una discrepancia en la legislación jurídica de cada Estado en cuanto a lo que se entiende como acto terrorista, tanto del Estado en el que se comete dicho acto, como en el Estado en que se encuentra el procesado. De esta manera, debería haberse dado una definición más general y solo en caso extremo invocar a la legislación de cada Estado.

- 1) CONVENCION PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS ACTOS DE TERRORISMO CONFIGURADOS EN DELITOS CONTRA LAS PERSONAS Y LA EXTORSION CONEXA CUANDO ESTOS TENGAN TRASCENDENCIA INTERNACIONAL.

La Asamblea General de la OEA celebró en Washington, del 25 de enero al 2 de febrero de 1971, un período extraordinario de sesiones, durante el cual aprobó la Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configura-

19. CP/Doc. 54/70 Rev. 1, Organización de Estados Americanos. Documentos Oficiales/Ser. G.

dos en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando estos tengan trascendencia internacional.

Los Estados que han firmado esta Convención son: Colombia, Costa Rica, El Salvador, E.U.A., Honduras, Jamaica, México*, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Según el Artículo 12 esta Convención entrará en vigor entre los Estados que la ratifiquen, "en el orden en que depositen los Instrumentos de sus respectivas ratificaciones". Los siguientes países son los que han ratificado este Instrumento internacional: Costa Rica, E.U.A., Guatemala, México, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Las características principales de esta Convención pueden describirse sucintamente en la siguiente forma. La Convención aún cuando establece en el Artículo 1 la obligación de los Estados contratantes de cooperar para prevenir y sancionar los "actos de terrorismo", en realidad no se ocupa del terrorismo en conjunto. Abarca solamente ciertos actos de terrorismo caracterizados a continuación en el Artículo 2 como delitos comunes de trascendencia internacional, a saber: el secuestro, el homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección

* México depositó su Instrumento de ratificación el 17 de marzo de 1975.

especial conforme al derecho internacional, así como la extradición conexas con estos delitos.

La Convención está encaminada a proteger a una determinada categoría de personas, es decir, aquellas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional sin mencionarlas concretamente ni establecer normas o criterios para su identificación.

La Convención contiene disposiciones detalladas relativas a la extradición (Artículos 3, 5 y 7) y, para los casos en que no se conceda la extradición, establece la obligación de los Estados de someter el caso al conocimiento de las autoridades competentes a los efectos del procesamiento como si el hecho se hubiera cometido en su territorio.

En el artículo 6 se incluye una disposición completa para salvaguardar el derecho de asilo y en el Artículo 8 se establecen varias disposiciones concretas para ejecutar la obligación general de cooperar en la prevención y sanción del delito correspondiente. Finalmente, de conformidad con el Artículo 9, la Convención queda abierta a la participación de los Estados que no sean miembros de la OEA.

A continuación se mencionan los principales artículos de dicha Convención:

Artículo 1. Los Estados contratantes se obligan a cooperar entre sí, tomando todas las medidas que consideren eficaces de acuerdo con sus respectivas legislaciones y especialmente las que se establecen en esta Convención, para prevenir y sancionar los actos de terrorismo y en especial el secuestro, el homicidio y otros atentados contra la vida e integridad de las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional, así como la extorsión con estos delitos.

Artículo 2. Para los efectos de esta Convención se considerarán delitos comunes de trascendencia internacional cualquiera que sea su móvil, el secuestro, el homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional, así como la extorsión conexas con esos delitos.

Artículo 3. Las personas procesadas o sentenciadas por cualquiera de los delitos previstos en el Artículo 2 de esta Convención, estarán sujetos a extradición de acuerdo con las disposiciones de los tratados de extradición vigentes entre las partes o, en el caso de los Estados que no condicionan la extradición a la existencia de un tratado, de acuerdo con sus propias leyes.

En todo caso corresponde exclusivamente al Estado bajo cuya jurisdicción o protección se encuentren dichas personas calificar la naturaleza de los hechos y determinar si las normas de esta Convención le son aplicables.

Artículo 4. Toda persona privada de su libertad por aplicación de la presente Convención gozará de las garantías judiciales del debido proceso.

Artículo 5. Cuando no proceda la extradición solicitada por alguno de los delitos especificados en el Artículo 2 porque la persona reclamada sea nacional o medie algún otro impedimento constitucional o legal, el Estado requerido queda obligado a someter el caso al conocimiento de las autoridades competentes, a los efectos del procesamiento como si el hecho se hubiera cometido en su territorio. La decisión que adopten dichas autoridades será comunicada al Estado requirente. En el juicio se cumplirá con la obligación que se establece en el Artículo 4.

Artículo 6. Ninguna de las disposiciones de esta Convención será interpretada en el sentido de menoscabar el derecho de asilo.

Artículo 7. Los Estados contratantes se comprometen a incluir los delitos previstos en el Artículo 2 de es

ta Convención entre los hechos punibles que dan lugar a extradición en todo tratado sobre la materia que en el futuro conclierten entre ellos. Los Estados contratantes que no supediten la extradición al hecho de que exista un tratado con el Estado solicitante considerarán los delitos comprendidos en el Artículo 2 de esta Convención como delitos que dan lugar a extradición, de conformidad con las condiciones que establezcan las leyes del Estado requerido.

Artículo 8. Con el fin de cooperar en la prevención y sanción de los delitos previstos en el Artículo 2 de la presente Convención, los Estados contratantes aceptan las siguientes obligaciones:

a) Tomar las medidas a su alcance, en armonía con sus propias leyes, para prevenir e impedir en sus respectivos territorios la preparación de los delitos mencionados en el Artículo 2 y que vayan a ser ejecutados en el territorio de otro Estado contratante;

b) Intercambiar informaciones y considerar las medas administrativas eficaces para la protección de las personas a que se refiere el Artículo 2 de esta Convención;

c) Garantizar el más amplio derecho de defensa a toda persona privada de la libertad por aplicación de la

presente Convención;

d) Procurar que se incluyan en sus respectivas le gislaciones penales los hechos delictivos materia de esta Convención cuando no estuvieren ya previstas en aquéllas;

e) Cumplimentar en la forma más expedita los exhortos en relación con los hechos delictivos en esta Convención.

Artículo 9. La presente Convención queda abierta a la firma de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, así como de cualquier Estado Miembro de la Organización de las Naciones Unidas o de cualquiera de los organismos especializados vinculados a ella o que sea parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, y de cualquier otro Estado que la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos invite a suscribirla...²⁰.

Los trabajos de la OEA continuaron, y en 1981 se reunió el Grupo de Trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos* del Consejo Permanente de la OEA en-

20. Organización de las Naciones Unidas. Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando estos tengan trascendencia internacional, firmado en Washington el 2 de febrero de 1971. Doc. A/C.6/428, Anexo V, p.p. 1-3

* Este grupo se formó en 1979 y está compuesto por 12 miembros: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

cargada de estudiar algunos aspectos del terrorismo, y encomendó a la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos la elaboración de un documento de trabajo que determinará los aspectos no comprendidos en la Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos Contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando éstos tengan Trascendencia Internacional (también llamada Convención de Washington).

Esto se debió a que cuando el Comité Jurídico Interamericano deliberó en 1970, sobre la creación de la Convención de Washington, buscó solamente cubrir tres aspectos fundamentales:

1. Regular la cooperación entre los Estados a fin de prevenir y sancionar los actos de terrorismo y en particular el secuestro, la extorsión y otros atentados contra las personas, Artículos 1 y 8.
2. Determinar que son delitos comunes el secuestro y otros atentados contra los agentes diplomáticos y consulares o contra éstos y además contra otras personas a quienes el Estado debe protección especial. Artículo 2 en sus dos alternativas.

3. Considerar que no son delitos políticos ni comunes conexos con aquellos, los actos de terrorismo, inclusive el secuestro de personas cometidos con fines de extorsión.

Artículos 3 y 4.

De esta manera la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos estableció que los aspectos no comprendidos en la Convención de Washington eran los siguientes:

Primero, el Artículo 1 consagra la obligación de los Estados de prestar una eficaz cooperación conducente a prevenir y sancionar los actos de terrorismo. De conformidad con esta consideración parece que el deber de cooperar de los Estados es un medio de hacer efectiva la Convención, pero no un fin en sí mismo. El objeto del Artículo 1 debería encaminarse a definir en forma precisa el fin de la Convención y no meramente uno de sus instrumentos para su aplicación como es la cooperación internacional.

Podemos señalar de igual forma, que esta Convención no es un instrumento jurídico para prevenir y sancionar toda clase de actos terroristas que se cometan contra todas las personas, sino que es, o intenta ser, un instrumento dirigido para prevenir y sancionar ciertos actos terroristas cometidos en contra "de las personas a quienes

el Estado tiene el deber de extender protección especial, conforme al derecho internacional". Por tanto sería necesario especificar o aclarar cuáles son las personas - a las que alcanza este privilegio.

Segundo, si llegare a incluirse en la Convención de Washington la determinación de las personas "a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial", como ya se indicó, al mismo tiempo surge el problema de clasificar que acto terrorista tiene trascendencia internacional o puede repercutir en las relaciones internacionales. En este caso, podemos decir, que un acto terrorista que se ejecute en un ámbito puramente nacional, puede tener trascendencia internacional en el momento en que el autor o autores se refugien en otro Estado.

En consecuencia sería aconsejable incluir en la Convención esta disposición.

Tercero, la Delegación de Costa Rica propuso la inclusión de esta clasificación en la Convención de forma que "el secuestro, la extorsión y otros atentados contra las personas, cuando estos puedan repercutir en las relaciones internacionales, serían considerados (a los fines de las legislaciones internas) como delitos graves

del orden común"²¹.

Esta calificación, unida al elemento vinculante de la "trascendencia internacional", previsto en la Convención, tendría cuatro consecuencias prácticas de importancia para una Convención Interamericana sobre esta materia:

a) facilitaría la tipificación internacional de los actos calificados en la Convención;

b) determinaría por la vía de la propia Convención y no en la forma contemplada en el Artículo 7 de la misma, que los actos cuya prevención y sanción persigue el Instrumento Internacional no constituyen delitos políticos ni conexos con ellos, de forma que los autores o presuntos culpables de tales hechos no podrían beneficiarse del asilo diplomático o territorial;

c) facilitaría el criterio de tipificación de estos actos en las legislaciones internas, de suerte que los Estados Miembros que llegaren a ser Partes en la Convención podrían, sin mayor dificultad, ajustar sus leyes incluyendo estos delitos con las penas correspondientes a los delitos graves;

d) establecería un criterio aplicable para la ex-

21. Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. Aspectos no comprendidos en la Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando estos tengan trascendencia internacional. Doc. OEA. Ser. G.CP/CAJP-452/81, agosto de 1981, p.11.

tradición de los autores de los actos terroristas previos en la Convención, conforme a los tratados vigentes, ya sea multilaterales o bilaterales, evitando posibles controversias entre Estados sobre la aplicación de lo dispuesto en el Artículo 3 párrafo segundo de la Convención de Washington.

Cuarto; la Convención de Washington no contiene una debida tipificación de los actos terroristas, así se puede ver en el Artículo 1, pues la palabra terrorismo implica una circunstancia agravante de ese delito por los medios y formas como se lleva a cabo.

Al respecto, la Delegación de Colombia señaló "en toda esfera de la criminalidad es preciso partir de la precisión y definición de los delitos, lo cual algunos autores llaman la "tipificación". Así lo hacen los Códigos Penales y así deben buscarlo las Convenciones Internacionales. La vaguedad, la imprecisión, no son aconsejables como método del legislador cuando está de por medio la persona humana"²².

De esta forma el problema de la tipificación nacional e internacional de los actos terroristas quedaría resuelto a dos niveles: si la ley nacional tipifica los -

22. Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. "Aspectos no comprendidos..." op. cit. 13.

actos no se aplicaría la tipificación internacional la cual, es obvio, sólo actuaría supletoriamente en el caso de ausencia de la ley interna. Asimismo, la tipificación internacional no definiría los delitos terroristas sino ofrecería un criterio de la enumeración de las características de estos actos.

A la luz de estos valiosos elementos de juicio es necesario o aconsejable completar la Convención de Washington con una posición de este tenor, a fin de establecer "un denominador común" que sea utilizable tanto para promover la tipificación nacional como para cumplirla en caso de ausencia de tipificación.

Por otra parte dicha inclusión sería necesaria para aclarar el sentido y alcance de los términos "otros atentados contra la vida y la seguridad de las personas" (Artículo 1), que pudiera interpretarse en forma general e indiscriminada o contraria a los fines de la propia Convención.

Quinto, teniendo en cuenta que las "garantías judiciales del debido proceso" mencionadas en el Artículo 4 de la Convención de Washington comprende lo previsto en la letra c del Artículo 8 de la misma, parecería conveniente contemplar la supervisión del mencionado inciso c. Asimismo parece repetitiva e innecesaria la última parte del Artículo 5, donde dice: "En el juicio se cumplirá con la obli

gación que se establece en el Artículo 4". Es obvio que si se celebrase juicio en el Estado requerido "cuando no proceda la extradición..." el mismo se efectuaría conforme a la garantía prevista en las leyes del país y la que se establece en el Artículo 4 de la Convención.

Sexto, como se señaló en el punto tercero, la calificación de los actos terroristas previstos en la Convención como graves delitos comunes unida al elemento vinculante de la "trascendencia internacional" tendría consecuencias favorables con respecto al criterio aplicable a la problemática de la extradición a que se refieren los Artículos 3, 5 y 7 de la Convención. En resumen las consecuencias podrían ser las siguientes:

a) Eliminaría el complicado problema de la cali-ficación unilateral (párrafo segundo del Artículo 3), - porque el Estado asilante (ayudado por el criterio de tjpificación) podría verificar con certeza si se trata o no de uno de los delitos contemplados en la Convención no - pudiendo, al mismo tiempo, considerar el acto como delito político, por tanto la procedencia de la extradición se haría evidente.

b) Como los Estados que llegaren a ser Partes ajustarían sus legislaciones internas incluyendo los de

litos previstos en la Convención con las penas correspondientes a los delitos graves, como se indicó ya en el propio punto tercero, se facilitarfa la extradición en aplicación de tratados o Convenciones Interamericanas vigentes o abiertas recientemente a la firma y ratificación de los Estados Miembros de la OEA, en los cuales, para que la extradición sea procedente, es necesario que el delito que motiva la solicitud, esté sancionado con la pena de privación por dos años como mínimo. Los delitos graves están sancionados, por lo general, con penas de larga duración en las legislaciones nacionales.

c) Esta situación también sería aplicable al supuesto de que no existiera tratado de extradición entre las partes interesadas, ya que el criterio de la duración de la pena sería suficiente para determinar la procedencia de la extradición.

Al tenor de estos tres aspectos la Convención de Washington podría simplificar el contenido de los Artículos 3, 5 y 7 en disposiciones que dejaron sentadas los siguientes aspectos fundamentales.

1. Los delitos a que se refiere la Convención se considerarán incluidos dentro de los que están sujetos -

a extradición, de conformidad con los tratados de extradición vigentes, o de acuerdo con las leyes de los Estados Contratantes.

2. La obligación de los Estados Contratantes de conceder la extradición por la comisión de los actos terroristas previstos en la Convención, incluyendo la concepción y preparación de los actos.

3. Cuando correspondiendo la extradición un Estado no entregare a la persona reclamada, el Estado requerido estará obligado a juzgarla por el delito que se le impute como si éste se hubiera cometido en su territorio, debiendo comunicar la sentencia al Estado requirente. Este principio está ya consagrado en el Artículo 5 de la Convención pero en forma deficiente pues de acuerdo al mismo, los Estados Contratantes no quedarían estrictamente hablando, obligados a "juzgar" al presunto culpable. El sometimiento del caso, "al conocimiento de las autoridades competentes" parecen términos muy generales frente a la obligación del Estado requerido de "entregar o juzgar" al reclamado.

Séptimo, la experiencia Interamericana de los últimos años en materia de secuestros contra personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección espe-

cial conforme al derecho Internacional y la extorsión conexas con este delito harfa, aconsejable que se considerara la inclusión en la Convención de Washington, destinada a establecer un criterio internacional aplicable "en circunstancias graves y excepcionales" a las que los gobiernos de los Estados Miembros puedan verse enfrentados para poner en libertad a personas detenidas o presas, sujetas a su jurisdicción.

Octavo, también sería conveniente que se considerara la inclusión en la Convención de Washington de una disposición sobre arreglo de las controversias que pudieren surgir entre dos o más Estados contratantes con relación a la aplicación o interpretación de la Convención.

d. ACTIVIDADES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.

En 1972, después de 27 años de haberse constituido la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas manifestó por primera vez, su preocupación por tratar de enfrentar este problema. Estimulados tanto por la iniciativa presentada por Estados Unidos por conseguir un acuerdo internacional que apuntara a "Prevenir y Castigar Ciertos Actos de Terrorismo Internacional", así como por el asesinato de los once atletas israelíes en los Juegos Olímpicos de Munich, la Asamblea General decidió crear un comité ad hoc que se abocara a la tarea de diseñar una estrategia en contra del terrorismo.

En la sesión plenaria que se verificó el 23 de septiembre de 1972, la Asamblea General recomendó que se incorporara en la agenda el tema "Medidas para prevenir el terrorismo internacional que pone en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete las libertades fundamentales, y estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo y los actos de violencia que tienen su origen en las aflicciones, la frustración, los agravios y la desesperanza y que conducen a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia en un intento de lograr cambios radicales".

En este mismo período de sesiones la Asamblea General, entre otras cosas, decidió establecer el Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional, Integrado por 34 miembros: Argelia, Australia, Barbados, Canadá, Congo, Checoslovaquia, Estados Unidos, Francia, Grecia, Guinea, Haití, Hungría, India, Irán, Italia, Japón, Mauritania, Nicaragua, Nigeria, Panamá, Reino Unido, República Arabe Siria, República Socialista Soviética de Ucrania, Suecia, Tanzania, Túnez, Turquía, URSS, Uruguay, Venezuela, Yemen Democrático, Yugoslavia, Zaire y Zambia.

Viéndolo en perspectiva, resultaba -además de tardía la preocupación por este tema- evidente la incipiente concepción que existía en el seno de las Naciones Unidas, sobre cual era la naturaleza y los móviles de acción del -

terrorismo, ya que es claro que no toda expresión terrorista tenfa necesariamente que impulsar cambios radicales.

A pesar de estas dificultades, dicho Comité registró un avance importante: se había logrado crear, no sólo en la comunidad internacional, sino también al interior de un organismo multilateral, una fuerte conciencia sobre la urgencia de adoptar políticas coordinadas para combatir este fenómeno.

Sin embargo no bastaba con ser conciente. Era necesario ir más allá y adoptar medidas que posibilitaran la creación de políticas globales para enfrentar de manera efectiva al terrorismo, fue en este punto donde surgieron las complicaciones. En efecto, pronto fue evidente que existían diversas ópticas que dificultaban el llegar a un acuerdo sobre la forma en que se debería abordar el problema. Esta situación se expresó con toda claridad cuando en aquellos entonces 14 países no alineados* miembros del Comité, redactaron una contraposición que incorporaba importantes elementos en el tratamiento del tema, ya que definía el terrorismo como "actos de violencia y otros actos represivos realizados por regímenes colonialistas, racistas y extranjeros - en contra de la lucha de los pueblos por su liberación"²³.

* Argelia, Congo, Guinea, India, Mauritania, Nigeria, República Democrática de Yemen, Siria, Tanzania, Túnez, República Árabe de Yemen, Yugoslavia, Zaire y Zambia.

23. SOFAER Abraham D. Terrorism and the Law. Foreign Affairs, Vol. 64, No. 5, New York, N.Y., p. 905.

En esta contrapuesta se destacó, a su vez, un aspecto fundamental que estimaba que, "cuando un pueblo se involucra en acciones violentas en contra de regímenes racistas, colonialistas o extranjeros, la comunidad internacional, cuando ha reconocido la validez de estos objetivos, no puede adoptar medidas en contra de cualquier acción, sino que debe, en contraposición animarlas, apoyarlas y defenderlas"²⁴.

De esta manera surgía un problema fundamental que continúa hasta nuestros días: ¿que debemos entender por terrorismo?. Aunque este punto ya ha sido analizado con anterioridad, es conveniente recordar que las divergencias fundamentales radicaban en la dificultad para llegar a un consenso que posibilitara la identificación y definición del fenómeno. Este aspecto que históricamente ha provocado grandes diferencias en los foros multilaterales, estaba claramente permeado por la posición política e ideológica de quien lo sustentara, por lo que el problema se torna fundamentalmente de orden político.

El Comité Especial se reunió en la sede de las Naciones Unidas en 1973, 1977 y 1979, registrándose, en este último año (1979) un hecho de especial significación. La Asamblea General no renovó el mandato del Comité Especial, pero creó un Grupo de Trabajo Plenario para que tratara las cuestiones relativas a las causas del terrorismo internacio

24. IBIDEM.

nal y a las medidas que habrían de tomarse en esa cuestión.

Por otra parte, el 6 de diciembre de 1985, la Asamblea General aprobó por 118 votos a favor, uno en contra -de Cuba que votó en forma negativa por que el documento no contemplaba el terrorismo de Estado- y dos abstenciones una resolución que condenaba todos los actos terroristas como criminales, que a continuación se menciona:

"1. Condena inequívocamente y califica de criminales todos los actos, métodos, prácticas de terrorismo, dondequiera y por quienquiera sean cometidos, incluidos los que ponen en peligro las relaciones de amistad entre los Estados y su seguridad;

2. Deplora profundamente la pérdida de vidas humanas inocentes como consecuencia de estos actos de terrorismo;

3. Deplora asimismo los efectos perniciosos que tienen los actos de terrorismo internacional sobre las relaciones de cooperación entre los Estados, incluida la cooperación para el desarrollo;

4. Hace un llamamiento a todos los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de pasar a ser partes en los convenios internacionales vigentes relativos a los diversos aspectos del terrorismo internacional;

5. Invlta a todos los Estados a que adopten en el plano nacional todas las medidas que procedan con miras a la rápida y definitiva eliminación del problema del terrorismo internacional como, por ejemplo, armonizar las legislaciones internas vigentes, cumplir las obligaciones internacionales que hayan asumido y evitar la preparación y organización en sus respectivos territorios de actos dirigidos contra otros Estados;

6. Exhorta a todos los Estados a que cumplan la obligación que les impone el derecho internacional de abstenerse de organizar o instigar actos de terrorismo en otros Estados, de prestar asistencia o participar su comisión, o consentir la realización en su territorio de actividades en caminadas a la comisión de esos actos;

7. Insta a todos los Estados a que no permitan que circunstancia alguna entorpezca la aplicación, contra quienes cometen actos de terrorismo internacional a que se refieren los convenios pertinentes en que sean partes, de las medidas que sean apropiadas para hacer cumplir la ley, que se prevén en esos convenios;

8. Insta asimismo a todos los Estados a cooperar estrechamente entre sí, especialmente mediante el intercambio de información relativa a la lucha contra el terrorismo

y su prevención, la captura y el enjuiciamiento o la extradición de los autores de tales actos, la concertación de tratados especiales o la inclusión de cláusulas especiales en tratados bilaterales pertinentes, en particular respecto a la extradición o el enjuiciamiento de terroristas;

9. Insta además a todos los Estados, unilateralmente y en cooperación con otros Estados, así como a los órganos competentes de las Naciones Unidas, a que contribuyan a la eliminación gradual de las causas subyacentes del terrorismo internacional y a que presten atención a todas las situaciones, incluidos el colonialismo y el racismo, así como aquellas en que haya violaciones masivas y patentes de los derechos humanos y libertades fundamentales, o las de ocupación extranjera, que puedan dar origen al terrorismo internacional y poner en peligro la paz y seguridad internacionales;

10. Exhorta a todos los Estados a que cumplan y apliquen las recomendaciones del Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional consignadas en el informe presentado a la Asamblea General en su trigésimo cuarto período de sesiones;

11. Exhorta asimismo a todos los Estados a que tomen las medidas procedentes, recomendadas por la Organiza-

ción de Aviación Civil Internacional y enunciadas en los convenios internacionales pertinentes, para impedir ataques terroristas contra los medios de transporte públicos;

12. Alienta a la organización de aviación civil Internacional a que persevere en sus esfuerzos por promover la aceptación universal y la observancia estricta de los convenios internacionales sobre seguridad aérea;

13. Pide a la Organización Marítima Internacional que estudie el problema del terrorismo a bordo de barcos o contra éstos con miras a formular recomendaciones sobre la adopción de medidas apropiadas;

14. Pide al Secretario General que siga de cerca, según proceda, la aplicación de esta resolución y que presente un Informe a la Asamblea General en su cuadragésimo segundo período de sesiones.

15. Decide incluir el tema en el programa provisional de su cuadragésimo segundo período de sesiones"²⁵.

25. Asamblea General de las Naciones Unidas. Medidas para prevenir el terrorismo internacional que pone en peligro vidas humanas, inocentes o causa su pérdida, o compromete las libertades fundamentales, y estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo y los actos de violencia que tienen su origen en las aflicciones, la frustración, los agravios y la desesperanza y que conducen a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, en un intento de lograr cambios radicales, Doc. A/Res/40/61, 14 de enero de 1986, pp. 1-4.

Los obstáculos para crear una estrategia general y multilateral contra el terrorismo, no han imposibilitado que dentro del seno de la ONU se adopten resoluciones que abren rubros específicos, los cuales insuficientes, si constituyen un avance importante.

e. CONSEJO DE EUROPA: CONVENCION SOBRE LA REPRESION DEL TERRORISMO.

Esta Convención, adoptada por el Consejo de Europa el 10 de noviembre de 1977, ha sido ratificada hasta ahora por 14 Estados Miembros de los 19 que conforman el Consejo: Austria, Chipre, Dinamarca, España, Islandia, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Federal de Alemania, Suecia, Suiza y Turquía.

Dicho instrumento comprende los delitos previstos en las Convenciones de La Haya y de Montreal de la Organización de Aviación Civil Internacional, así como otros delitos, y se adhiere al principio de "extraditar o enjuiciar".

Consideramos que la Convención del Consejo de Europa constituye un importante empeño regional para adoptar medidas firmes y hacer frente a la grave amenaza que representan los actos terroristas internacionales para la seguridad colectiva.

A continuación se señalan los principales artículos que conforman dicha Convención:

"Artículo 1. Para los fines de extradición entre los Estados Contratantes, no se considerarán ninguno de los delitos siguientes: Como delito político, delito relacionado con un delito político o delito inspirado por motivos políticos:

a. un delito que caiga dentro del ámbito de la Convención para la Represión del Apoderamiento de Aeronaves, firmada en La Haya, el 16 de diciembre de 1970;

b. un delito que caiga dentro del ámbito de la Convención para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971;

c. un delito grave en el que se produzca un ataque contra la vida, la integridad física o la libertad de las personas que gozan de Protección Internacional, incluidos los agentes diplomáticos;

d. un delito en el que se produzca un secuestro, la toma de un rehén o una detención grave ilícita;

e. un delito en el que se utilice una bomba, granada, cohete, arma de fuego automática o bomba carta o paquete, si con ese uso se pone en peligro a las personas;

f. un intento de cometer cualquiera de los deli-

tos que anteceden o de participar como cómplice de una persona que comete o trata de cometer dicho delito.

Artículo 2. 1. Para los fines de extradición entre los Estados Contratantes, un Estado Contratante puede optar por no considerar como delito político, como delito relacionado con un delito político o como delito inspirado por motivos políticos, un delito grave en el que se perpetre un acto de violencia, distintos de los especificados en el Artículo 1, contra la vida, la integridad física o la libertad de una persona.

2. El mismo principio se aplicará a un delito grave en el que se cometa un acto contra la propiedad, distintos de los descritos en el Artículo 1, si el acto creó un peligro colectivo para las personas.

3. El mismo principio se aplicará a un intento de cometer cualquiera de los delitos que anteceden o de participar como cómplices de una persona que cometa o trate de cometer dicho delito.

Artículo 3. Las disposiciones de todos los tratados y convenciones de extradición existentes entre los Estados Contratantes, incluida la Convención Europea sobre Extradición, quedan modificados entre los Estados Contratantes en el grado en que sean incompatibles con esta Convención.

Artículo 4. Para los fines de esta Convención y en el grado en que un delito mencionado en el Artículo 1 o 2 no esté incluido como delito sujeto a extradición en una convención o tratado de extradición existente entre los Estados Contratantes, dicho delito se considerará incluido como tal en el mismo.

Artículo 5. Ninguna de las disposiciones de la presente Convención se interpretará en el sentido de que impone la obligación de extradición, si el Estado al que ésta se solicita tiene razones serias para creer que la solicitud de extradición por un delito de los mencionados en el Artículo 1 o 2 se ha presentado con el fin de enjuiciar o castigar a una persona por motivo de su raza, credo, nacionalidad u opinión política, o que la situación de dicha persona podría verse perjudicada por alguna de esas razones.

Artículo 6. 1. Los Estados Contratantes adoptarán las medidas que juzguen necesarias para establecer su jurisdicción sobre los delitos mencionados en el Artículo 1, en el caso de que el presunto delincuente se halle en su territorio y no sea extraditado a petición de un Estado Contratante cuya jurisdicción se base en una regla de derecho también existente en el Estado al que se solicita la extradición.

2. Esta Convención no excluye la Jurisdicción penal ejercida conforme al derecho nacional.

Artículo 7. El Estado Contratante que haya recibido solicitud de extradición de un sospechoso de haber cometido un delito de los mencionados en el Artículo 1, encontrado en su territorio, deberá sin excepción y sin demora alguna presentar para enjuiciamiento el caso a sus autoridades competentes, en caso de no conceder la extradición. Esas autoridades adoptarán su decisión de la misma forma que si se trata de un delito de naturaleza grave según la legislación de dicho Estado.

Artículo 8. 1. Los Estados Contratantes se prestarán entre sí el mayor grado de asistencia mutua en las cuestiones penales relacionadas con los procesos incoados con respecto a las ofensas mencionadas en el Artículo 1 o 2. En todos los casos se aplicará el derecho del Estado del que se solicita la ayuda mutua en cuestiones penales. Sin embargo esta asistencia no podrá denegarse exclusivamente por razón de que guarda un delito político, con un delito relacionado con un delito político o con un delito inspirado por motivos políticos.

2. Ninguna de las disposiciones de esta Convención se interpretará en el sentido de que impone la obli-

gación de prestar asistencia mutua con relación a un delito de los mencionados en el Artículo 1 o 2, si el Estado al que se le hace la solicitud tiene razones fundadas para creer que ella se ha formulado para enjuiciar o castigar a una persona por motivo de su raza, credo, nacionalidad u opinión política, o que la situación de dicha persona podría verse perjudicada por alguna de esas razones.

3. Las disposiciones de todos los tratados y convenciones relativas a la prestación de asistencia mutua en cuestiones penales aplicables entre los Estados Contratantes, incluida la Convención Europea sobre Asistencia Mutua en cuestiones Penales, quedan modificadas entre los Estados Contratantes en el grado en que sean incompatibles con esta Convención"²⁶.

Los demás artículos hablan de la forma de ratificación y firma, además entrará en vigor tres meses después de la fecha en que se haya depositado el tercer instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.

Una vez depositado el Instrumento de ratificación todo Estado Contratante podrá ampliar esta Convención (Artículo 12).

26. Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Nota de la Misión Permanente de Estados Unidos sobre metodología de las Labores del Grupo de Trabajo. Doc. OEA/Ser.G CP/CAJP-444/81 add. 1. 7 de julio de 1981, p.p. 1-5.

Asimismo, los Estados Contratantes podrán reservarse el derecho de denegar la extradición en relación con cualquier delito mencionado en el Artículo 1, cuando considere que es un delito político, un delito relacionado con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos, siempre y cuando al evaluar el carácter del delito, considere o tome en cuenta los aspectos graves del delito como podrían ser:

- a. que ocasionó un peligro colectivo a la vida;
- b. que afectó a personas que nada tenían que ver con los móviles que lo motivaron, o
- c. que se utilizaron medios crueles o perversos al cometerlo. (Artículo 13).

De igual forma, esta Convención deja de surtir efecto en el momento en que el Estado Contratante se retire o deje de ser Miembro del Consejo de Europa.

Esta Convención ha constituido un importante aporte al tratamiento del terrorismo y sobre todo a lo relacionado con el problema de la extradición de delincuentes -ya que acota más el problema- al tiempo que señala lo que puede o no ser considerado como acto de violencia política.

Sin embargo, en esta Convención surgieron proble-

mas de interpretación de carácter fundamentalmente legal, ya que países como Francia se opusieron a la extradición de extranjeros que se habían albergado en su territorio por considerar que dicha medida atentaba contra uno de los derechos humanos fundamentales, el Derecho de Asilo.

Al mismo tiempo, algunos analistas estimaron que el Artículo 3 podía ser "aplicado indistintamente a un espía, un verdugo o una persona civil completamente inocente y que el texto de la Convención no correspondía en absoluto a los objetivos que proclamaba. ...El documento se orientaba a la intervención en los asuntos internos de los Estados, contradiciendo el principio de la no intervención y el de la autodeterminación de los pueblos... Todo adversario al régimen existente aunque no haya perpetrado ningún acto de violencia puede ser calificado de cómplice y perseguido por actividades terroristas"²⁷.

f. POSICION DEL GOBIERNO DE MEXICO EN RELACION CON EL TERRORISMO INTERNACIONAL, DENTRO DEL AMBITO DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.

Desde que se iniciaron en 1972 los debates en torno al terrorismo internacional dentro del seno de las Naciones Unidas, el gobierno mexicano ha asumido, en la ma-

27. SALOMON Juan G. La Convención Europea por la Represión del Terrorismo, Un Ural en Arllenre. En Journal les Tribunaux, 24 de septiembre de 1977.

yoría de los casos, una posición cautelosa y reservada.

Son varias las razones que explica la actitud adoptada por nuestro país. En primer lugar tendríamos que señalar que México siempre ha considerado que no existe un criterio universalmente aceptable para definir adecuadamente al terrorismo, por lo que estima que éste fenómeno no puede ser objeto de medidas de carácter general, sino por el contrario, debe ser combatido de acuerdo a las peculiaridades que guarda en los distintos lugares en que se manifiesta.

Al mismo tiempo, ha expresado su firme convicción en relación a que las medidas que adopte la comunidad internacional para combatir el terrorismo, no deben transformarse en una intervención en los asuntos internos de los Estados, ni menoscabar derechos previamente aceptados, como el derecho de asilo.

Por lo anterior, México no ha participado activamente en los debates sobre esta cuestión. Ya que desde que se inició el estudio del tema por parte de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, nuestro Gobierno consideró inapropiado la creación del Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional, por estimar que el terrorismo, incluso el internacional no puede ser objeto de medidas de carácter universal, sino más bien debe combatir-

se de conformidad a la legislación y características de dichos fenómenos en cada Estado.

Por lo tanto, México ha manifestado reservas sobre la posibilidad y conveniencia de buscar criterios internacionales que sirvan de base para la elaboración de Convenios sobre terrorismo en general, cuya viabilidad y eficacia es a todas luces dudosa.

Asimismo, el Gobierno de México se opuso a la intención manifestada por algunos países, en el sentido de elaborar una convención que obligue a extraditar* y castigar a los responsables de los actos delictuosos, lo que significaría por ejemplo, tener que aceptar el término de terrorismo para personas sometidas a regímenes como el chileno.

Desgraciadamente, la posición de México parece demostrar una falta total de interés sobre la amenaza que significa el terrorismo internacional.

* En México la extradición internacional es de competencia federal, tanto cuando se funda en tratados como cuando se funda en la Ley de Extradición de la República Mexicana.

La extradición se encuentra regulada en primer lugar, en los artículos 15 y 119 de nuestra Constitución Política, la que señala en su artículo 15 la no autorización de la extradición por reos de carácter político. Asimismo México ha celebrado tratados de extradición con los siguientes países: Bélgica (12 de mayo de 1881), Brasil (28 de diciembre de 1933), Colombia (12 de junio de 1928), Cuba (25 de mayo de 1925), Estados Unidos (23 de diciembre de 1925), Guatemala (19 de mayo de 1894), Italia (22 de mayo de 1899), Países Bajos (16 de diciembre de 1907), Panamá (23 de octubre de 1928) y Reino Unido (7 de septiembre de 1886).

En lugar de afirmar la no existencia de un criterio universalmente aceptado, deberfa ayudar a buscar tal definición para que los demás Estados Miembros de la ONU movilicen sus esfuerzos, ya que con actitudes como la de nuestro país nunca se llegará a combatir esta amenaza.

Estamos de acuerdo en que cada país busque los medios jurídicos para combatirlo individualmente, pero es necesario también, una acción mundial, que solo puede ser realizada a través de la ONU, con el apoyo de todos los países, para que las medidas coercitivas que mencionamos, sean puestas en práctica, y con ello, de alguna forma el terrorismo internacional tendrá que desaparecer.

Finalmente, para acabar este capítulo, solo nos resta mencionar que, como se podrá inferir de lo expresado hasta el momento, los escasos éxitos alcanzados en torno al terrorismo se han visto limitados a la firma de convenios muy específicos, que si bien constituyen un triunfo significativo, no representan más que un avance mínimo en la resolución global del problema.

Como se ha señalado, el principal obstáculo que ha enfrentado la comunidad internacional para adoptar decisiones multilaterales de carácter general, tiene su origen en la imposibilidad de lograr un consenso en relación al tema, ya que las grandes divergencias de orden político-ideológico

que sustentan los diversos países han resultado infranqueables.

Aún con todos estos problemas, somos de la opinión de que debe lucharse por la creación de una Convención en la que todos los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas apoyen sin miramiento alguno.

En el siguiente capítulo se hace alusión a algunas de las medidas que proponemos para que siga habiendo avances en torno a este problema.

CAPITULO TERCERO

RECOMENDACIONES PARA COMBA
TIR EL TERRORISMO INTERNA-
CIONAL.

En virtud de que los Convenios citados en el capítulo anterior no han sido, de algún modo, un medio para evitar que se sigan cometiendo actos terroristas, nos permitimos exponer algunas formas en que se podría ayudar a combatir este mal del siglo XX.

Estos medios se pueden dividir en aquellos de carácter general destinados a combatir todas las formas de terrorismo que dinamen de cualquiera de sus causas y motivos, y aquéllos especiales, dirigidos básicamente a combatir una forma concreta de terrorismo internacional, como los actos criminales en el transporte aéreo.

A. MEDIDAS GENERALES PARA COMBATIR EL TERRORISMO.

Son aquellas que apuntan a eliminar o reducir las causas del terrorismo internacional.

El mejor modo de lograr su aplicación práctica consistiría en reunir las en un proyecto de convenio internacional colectivo elaborado por las Naciones Unidas, que debería invitar a todos sus Estados Miembros a celebrar negociaciones al respecto. Luego, firmarían el convenio los Estados que lo aprobaran y quedaría abierta la posibilidad de que otros se adhirieran a él. El convenio debería incluir estipulaciones básicas que se refirieran en particular a los siguientes elementos:

1. El compromiso de los Estados partes de eliminar el colonialismo y cooperar estrechamente en la materia.

2. El compromiso de los Estados partes de conceder a los pueblos subyugados su derecho a la independencia y libre determinación.

3. El compromiso de los Estados signatarios de poner fin a todas las formas de racismo y de discriminación racial y de cooperar en la materia.

4. El compromiso de los Estados partes de cooperar estrechamente para lograr el retorno de los exiliados y refugiados a sus hogares.

5. El compromiso de los Estados partes de no inferir en los asuntos internos de los demás.

6. El compromiso de los Estados partes de abstenerse de perpetrar actos de terrorismo y de instigarlos o estimularlos, participar en ellos, prestar asistencia en su comisión o actuar negligentemente respecto de ellos.

7. El compromiso de los Estados partes de entregar a los autores de actos de terrorismo y a sus cómplices al Estado competente para que éste los enjuicie, tengan o no esos actos una finalidad política y de dar a esa obligación de entrega el carácter de principio general.

8. El compromiso de los Estados partes de tipificar en su legislación nacional los actos de terrorismo internacional, de sancionarlos con penas más severas y de tratar de unificar sus legislaciones sobre la cuestión o de hacerlas tan similares como sea posible a fin de impedir que los criminales evadan el castigo.

9. La aplicación de sanciones políticas, económicas y militares contra los Estados partes que cometan actos de terrorismo, participar en ellos, protejan a sus perpetradores, les concedan el derecho de asilo político o se nieguen a enjuiciarlos o conceder su extradición; esas sanciones deberán ser similares a las previstas en los Artículos 39 a 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

10. La reactivación del proyecto de código penal internacional y del proyecto de estatuto de un tribunal penal internacional; su revisión, concentrada en particular sobre las causas justificantes o las circunstancias que obstan a la imposición de una sanción; su presentación en la forma de proyecto de convención internacional colectiva a una conferencia internacional convocada por las Naciones Unidas a los efectos de negociarla; la Convención quedaría abierta para la firma una vez aprobado su texto y abierto a la adhesión de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

11. El compromiso de los Estados partes de poner fin al desequilibrio y la injusticia del sistema económico, mediante la aplicación de soluciones positivas y efectivas a los problemas económicos mundiales, en especial a la de los países en desarrollo, y a los problemas de la agricultura, la alimentación, el comercio mundial, mediante el desarrollo del sistema económico actual sobre la base de la igualdad y de los intereses generales de todos los países del mundo y mediante la introducción de cambios estructurales adecuados en el sistema económico y social de las Naciones Unidas, a fin de convertirlo en un instrumento más eficaz para la cooperación internacional y la aplicación de la estrategia para el desarrollo internacional.

B. MEDIDAS ESPECIALES PARA COMBATIR DETERMINADAS FORMAS DE TERRORISMO INTERNACIONAL.

Estas medidas se dividen en técnicas y policiales y en medidas jurídicas, y difieren según la naturaleza del crimen que se desea combatir o cuya propagación se desea prevenir. A continuación nos limitaremos a mencionar las principales medidas técnicas que podrían utilizarse para combatir el secuestro de aeronaves, que constituye actualmente el delito más generalizado del terrorismo internacional.

1. MEDIDAS TECNICAS Y POLICIALES PARA COMBATIR EL DELITO DE DESVIACION A MANO ARMADA DE AERONAVES.

En la lucha contra el delito de desviación a mano armada de aeronaves podrfan utilizarse las siguientes medidas técnicas y policiales:

1. Reforzar el control y vigilancia en los aeropuertos.
2. Inspeccionar a los pasajeros y equipaje antes de que suban a bordo.
3. Utilizar modernos dispositivos electromagnéticos para detectar armas y objetos de metal que puedan estar en poder de los pasajeros.
4. Dotar a cada aeronave de guardias armados y adiestrados que se mezclen con los pasajeros en toda la aeronave para observar sus movimientos e intervenir con rapidez en caso necesario, y
5. Capacitar al personal de vuelo (aeromozas, copiloto, piloto, etc.) sobre la forma en que deben actuar en caso de que se presente un atentado contra la nave.

2. MEDIDAS JURIDICAS PARA COMBATIR EL CRIMEN DE DESVIACION A MANO ARMADA DE AERONAVES.

Consideramos que la mejor medida jurídica en este contexto consiste en que las Naciones Unidas elaboren un nuevo convenio internacional colectivo destinado a combatir los delitos de desviación de mano armada de aeronaves y destrucción de instalaciones de aeropuertos para que remplace a los siguientes convenios:

- El Convenio de Tokio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, firmado el 14 de septiembre de 1963;
- El Convenio de La Haya para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado el 16 de diciembre de 1970;
- El Convenio de Montreal para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado el 23 de septiembre de 1971.

En este nuevo convenio colectivo habría que tratar de evitar las imperfecciones y deficiencias de los tres convenios anteriores. La nueva convención podría abarcar los siguientes elementos:

1. Una definición de las aeronaves, cuyo secuestro

se sancionaría. Dicha definición deberá ser más general y completa, de tal manera que en ella se incluyan todos los objetos que vuelen por el aire y el espacio ultraterrestre, ya sean aeronaves de hélice o de retropropulsión, cohetes, naves espaciales, estaciones espaciales, plataformas espaciales u objetos de otra índole, a fin de abarcar todos los inventos que pudieran surgir en el futuro.

2. Que se tipifiquen de manera clara y precisa los delitos de desviación a mano armada de las aeronaves, la tentativa de desviación, la complicidad para realizar este hecho, así como la instigación. El castigo de los delitos de tentativa y complicidad tendrán la misma pena que los autores del delito, aún cuando se efectúe por medio de subterfugio, ardid, fraude, sabotaje u otro acto; la pena sería mayor cuando para el delito se haya utilizado el terror, que debería considerarse circunstancia agravante.

3. La obligación de cada uno de los Estados partes de conceder la extradición del acusado al Estado en cuyo territorio se cometió el delito. Dicho Estado debería someter a juicio al acusado y, si no lo hiciera, debería a su vez conceder la extradición al Estado de donde es nacional el acusado. A fin de que el acusado no evada el castigo, el Estado competente podrá o denegar la extradición o no concederla a otro

Estado que no tenga jurisdicción para someterlo a juicio.

4. La prohibición de que el Estado en que aterri-
ce la aeronave retenga o detenga a cualquier pasajero o -
miembro de la tripulación aduciendo que constituye una ame-
naza para la seguridad del Estado, o se trata de un criminal
de guerra en relación al Estado o trata de evadir el cumpli-
miento de fallos dictados en su contra en sentencias, ju-
icios criminales, civiles o comerciales por tribunales u otros
órganos judiciales de ese Estado, así como la obligación de
permitir que esa persona continúe su viaje.

5. El compromiso de los Estados partes de no utili-
zar sus aeronaves civiles para transportar armas o material
de guerra.

6. El compromiso de cada Estado de adoptar las me-
didas necesarias para dar a la convención la categoría de
ley interna, de aplicación obligatoria en cada país una vez
ratificada y que haya entrado en vigor; o el compromiso de
incorporar las disposiciones de la convención a su legisla-
ción nacional o a promulgar una ley cuyas disposiciones co-
rrespondan a las de la convención y que sea obligatoria para
sus tribunales, a fin de asegurar la uniformidad de las le-
gislaciones nacionales respecto del delito de secuestro de
aeronaves y garantizar que los transgresores no escapen al -

castigo en ninguno de los Estados partes, o no hayan de recibir en un Estado la sanción menor que la que se le habría impuesto en otro Estado parte.

7. La tipificación de los actos de destrucción de instalaciones aeroportuarias necesarias para facilitar las operaciones de navegación aérea internacional, de cualquier tentativa de este delito y de la complicidad en ellos; la imposición de penas más severas cuando ese tipo de destrucción vaya acompañada de terrorismo; la sanción de la tentativa con la misma pena correspondiente al delito consumado; y la sanción de la complicidad con la misma pena que corresponda a la del autor del delito.

8. La tipificación del secuestro de aeronaves tan to si están en uso o en vuelo o antes de despegar o aterrizar o mientras se encuentran en tierra, de modo de abarcar todas las posibilidades.

9. La tipificación y el castigo del secuestro o la complicidad en el secuestro, sin importar que sean cometidos o no por personas que vuelan en la aeronave secuestrada y de que a las personas que salgan de la aeronave sean encontradas en tierra o en otra aeronave. Esto es necesario para impedir que el trasngresor evada la acción de la justicia.

10. Además de tipificar el secuestro de aeronaves que operan en rutas internacionales, fijas o no, la convención propuesta debe tipificar y sancionar los siguientes actos:

a. Cualquier acto de violencia que ocurra a bordo de una aeronave utilizada normalmente para vuelos internacionales o nacionales, esté en vuelo o en la etapa inmediata previa y esté o no en servicio, y que pueda poner en peligro su seguridad o impedir o suspender el vuelo;

b. La destrucción de una aeronave, la omisión de daños a la misma o la complicidad y el encubrimiento respecto de la comisión de daños a una aeronave que la hagan inapta para volar, la ponga en peligro o la obligue a suspender o interrumpir el vuelo con prescindencia de que la aeronave esté en vuelo o en la etapa inmediata anterior y de que esté o no en servicio;

c. La colocación de un artefacto o de materiales en una aeronave, sea durante el vuelo, durante la preparación de la aeronave o cuando esté en tierra, cuando ello ponga en peligro la seguridad de la aeronave, impida el vuelo o haga necesario interrumpirlo;

d. La transmisión deliberada de información falsa, cuando ello ponga en peligro la seguridad de la aeronave, impida el vuelo u obligue a interrumpir el viaje.

11. El compromiso de todos los Estados contratantes de devolver la aeronave, después de su aterrizaje, a sus propietarios o a las personas que tengan derecho sobre ella y de permitir que la aeronave despegue o viaje a su punto de origen lo más rápidamente posible.

12. El compromiso del Estado en que aterrice la aeronave de informar al Estado de matrícula de la aeronave y al Estado de nacionalidad del acusado, o a uno de ellos si son varios, así como a los otros Estados competentes para someter a juicio al transgresor, de los resultados de la investigación que lleve a cabo, de las medidas preventorias que haya tomado en contra del acusado y de si se propone o no someter al acusado a juicio penal.

13. La calificación del delito de secuestro de aeronaves como "delito internacional" con respecto a los Estados partes en la convención y a los Estados Miembros de las Naciones Unidas, imponiéndoles la obligación de apresar al secuestrador y a sus cómplices, cualquiera que sea su nacionalidad y dondequiera que se cometa el delito, y someterlos a juicio, ya sea de conformidad con las disposiciones del derecho internacional general que proscriben el delito y lo sancionen en cualquier sitio que ocurra de conformidad con su legislación nacional, incluso cuando el lugar en que se haya cometido el de-

lito esté fuera de la esfera de su jurisdicción territorial o en una región fuera de los límites de la soberanía territorial de cualquier Estado, tal como en la alta mar o en el espacio ultraterrestre, caso en el cual el Estado actuaría en el carácter de representante de toda la comunidad internacional responsable del castigo de esos delitos y de la captura, detención o enjuiciamiento de quienes lo hayan perpetrado.

14. La calificación del delito de secuestro de aeronaves como delito respecto del cual procede la extradición, incluso cuando el motivo sea político, religioso o racial. En caso de que haya varios Estados competentes para someter a juicio al transgresor, se deberá conceder la extradición al Estado que tenga primacía para la jurisdicción. El Estado que por cualquier razón se niegue a conceder la extradición, deberá quedar obligado a someter al secuestrador a juicio ante sus tribunales mientras siga siendo parte en la convención.

15. El compromiso de todos los Estados partes de no conceder el derecho de asilo político a los secuestradores de aeronaves y de no conceder su extradición al Estado que tenga jurisdicción para someterlos a juicio, o al que le siga en el orden de primacía, en caso de que el primer Estado haya renunciado a su derecho al enjuiciamiento.

16. Finalmente, el compromiso de todos los Estados partes en la convención a suspender todos los vuelos a cualquier Estado que se niegue a conceder la extradición de los secuestrados o a someterlos a juicio o se niegue a devolver las aeronaves secuestradas y el compromiso de cerrar el espacio aéreo de todos los Estados partes a los vuelos que salgan de ese Estado o de cualquier otro cuando se trate de aeronave que pertenezca al Estado boicoteado o a una compañía de su nacionalidad.

C. OTRAS MEDIDAS PARA COMBATIR EL TERRORISMO.

1. Los medios de comunicación y los funcionarios públicos responsables deben restar importancia a la significación de los peligros y amenazas del terrorismo, para impedir la creación de un clima de temor y aprensión entre la población. Poniendo de relieve tales peligros y la impotencia de la sociedad, se puede dar mayor efectividad al impacto psicológico de las actividades de violencia terrorista y, por ende se induce a cometerlas. No obstante la inmovilización de la opinión pública contra la violencia terrorista puede producir nuevos factores que tendrían un efecto de control de las actividades terroristas.

2. Podría formularse algunas directrices para la labor informativa de los medios de comunicación acerca de -

las actividades terroristas. Tales directrices podrían incluir algunas limitaciones obligatorias de las informaciones sobre actos terroristas mientras éstos están ocurriendo, de forma análoga a las limitaciones que se aplican a las referencias periodísticas sobre el procesamiento de terroristas.

3. Los funcionarios gubernamentales encargados de hacer cumplir las leyes deben preparar material didáctico y formar instructores calificados para que con las instituciones locales encargadas de hacer cumplir la ley en los diversos aspectos de la prevención y control de las actividades terroristas.

4. Debe reconocerse que, desde el punto de vista histórico, filosófico y de la jurisprudencia, muchos Estados aceptan la defensa del delito político. Debe hacerse hincapié en la necesidad de circunscribir el "delito político" eliminando determinados delitos de esta categoría en términos absolutos, es decir, sin excepción.

5. Debe enmendarse la fórmula relativa a la extradición o el procesamiento, para reconocer que este es un acto independiente de la concesión de asilo político al autor de una infracción después de que ha sido procesado.

6. Debe subrayarse la necesidad de desarrollar ampliamente los diversos métodos de asistencia judicial en -

materia penal mediante acuerdos bilaterales y, cuando sea factible, multilaterales como incentivo para la entrega ilícita y el procesamiento de terroristas internacionales - por parte de los Estados que se preocupan por la calidad de los sistemas de justicia penal de otros Estados.

7. Debe hacerse especial hincapié en la restricción del ámbito de la excepción por delito político en los tratados de extradición con países que comparten la determinación de prevenir el terrorismo. Mientras que las controversias ideológicas posibiliten la existencia de refugios territoriales para los terroristas, la consideración de intereses políticos estrechos frustra a menudo la coordinación eficaz de la aplicación de las leyes entre países resueltos a prevenir el terrorismo. La limitación del ámbito de la excepción del delito político en los tratados de extradición con países que comparten la determinación de prevenir el terrorismo reduciría los efectos de esos intereses políticos estrechos.

8. Deben examinarse los estatutos y decretos recientes para asegurarse de:

a. conferir a los encargados de hacer cumplir la ley y de velar por la seguridad, facultades apropiadas para desempeñar sus funciones en la lucha contra las actividades terroristas;

b. no imponer restricciones superfluas e indebidas a las actividades desarrolladas en cumplimiento de las leyes antiterroristas;

c. proporcionar directrices efectuadas a los encargados de combatir el terrorismo.

9. Que se prohíba a los Estados que su territorio sea utilizado para la preparación o el inicio de actos que puedan considerarse como actos de terrorismo internacional.

10. Y el desarrollo de programas de capacitación para hacer frente a diversos aspectos de las operaciones antiterroristas, como por ejemplo las negociaciones.

D. MEDIDAS QUE HA TOMADO LA UNION POSTAL UNIVERSAL (UPU) EN TORNO AL TERRORISMO COMO ORGANISMO INTERGUBERNAMENTAL INTERNACIONAL.

La Unión Postal Universal se ha visto en la necesidad de velar por la seguridad del personal que tiene que manipular la correspondencia, en virtud de que se han descubierto infiltraciones de cartas o paquetes explosivos.

Por ello ha recomendado a las administraciones de servicios postales que:

"1. Como medidas preventivas:

a. Establezcan un enlace permanente con las autoridades competentes de sus países (policía, aduanas, comités de seguridad nacional, etc.) con objeto de mantenerse informados de cualquier amenaza o indicios que indiquen el envío de artículos peligrosos; y resolver las cuestiones relativas al examen de los envíos y a la destrucción de éstos artículos.

b. Publiquen unas directrices las que deberán contener medidas para detectar cartas explosivas y la protección del personal contra riesgo de las explosiones, cuando se descubran ese tipo de envíos en el correo.

c. Asegurar que el examen de los envíos presuntamente peligrosos se realice con los métodos más adecuados.

d. Que se adapte o complemente la legislación nacional, si es necesario, con objeto de autorizar operaciones que hagan posible la detención de las cartas explosivas.

e. Conjuntamente con las autoridades competentes, alerten al público con toda la información posible, sujeta a cualquier tipo de restricción por motivos de seguridad, a fin de que puedan tomar las precauciones necesarias para su seguridad personal.

2. Tan pronto como se informe de la existencia de envíos peligrosos o se presuma que existen:

a. Den al personal afectado toda la información relativa al aspecto externo de esos envíos y a la necesidad de manipularlos con especial cuidado.

b. Finalmente, que informen inmediatamente y de la manera más completa posible, por télex o por telégrafo, a la Oficina Internacional de la UPU y a las administraciones de los servicios postales extranjeros que estén directamente amenazados"¹.

Estas medidas que ha propuesto la UPU se deben al aumento de actos terroristas que se han dado en los últimos años en las oficinas postales, por ello se ven con urgencia la necesidad de estar de alguna forma prevenidos. Tal vez evitar la circulación de esas cartas o paquetes explosivos sería una tarea muy difícil, pero con las medidas mencionadas en los puntos anteriores, se podría ayudar a que por medio de este organismo internacional se disminuyera la violencia y el peligro que rodea a dichas oficinas postales y sobre todo a su personal).

1. Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. Nota de la Misión Permanente de Estados Unidos sobre la Metodología de las Labores del Grupo de Trabajo. Documento OEA/Ser.G.CP/CAJP-444/81. add 1. 1981, p. 24.

C O N C L U S I O N E S

Como se habrá observado a lo largo del presente estudio, se desprende con claridad, que si bien los orígenes y las causas del terrorismo son complejos y variados, muchos de ellos tienen que ver con situaciones políticas, sociales o económicas.

Los esfuerzos encaminados a eliminar esas causas deben ser intensos y continuos, porque la humanidad, a pesar de sus poderes intelectuales, no ha logrado todavía crear un orden social libre de frustraciones, agravios y desesperanza, en pocas palabras un orden que no cause ni provoque la violencia.

Sin embargo, el terrorismo amenaza, pone en peligro y destruye vidas y libertades fundamentales de personas inocentes y no es justo dejar a éstas sin protección hasta que lleguen a remediarse las causas o se dé pleno efecto a los principios de la Organización de las Naciones Unidas.

Por ello el carácter dramático de los actos terroristas cometidos por individuos o grupos de individuos han causado gran preocupación a toda la comunidad mundial y ha dado pie a que se le considere el mal del siglo, esto se debe a que el terrorismo ha dejado de ser un fenómeno nacional para convertirse en un problema multinacional. No obstante, por extraño que parezca, el fenómeno ha sido raramente estudiado

en profundidad, y ni los juristas ni otros eruditos han desarrollado una metodología analítica aplicable a la formulación de medidas para prevenir y controlar el terrorismo.

Como ya se había señalado, la falta de una definición adecuada ha provocado el estancamiento de las actividades en contra de este mal, en cambio, se ha hecho mucho por confundir el problema, como lo demuestra el uso continuo e indiscriminado de la expresión, como etiqueta conveniente para ser aplicada a aquellos actos que nada tienen que ver con el terrorismo.

Al parecer, erradicar el terrorismo resulta una tarea casi imposible, ya que atacar las causas que lo provocan podría ser un paso fundamental, pero por su naturaleza se presentan dificultades no fáciles de sortear. Sin embargo, nosotros estimamos que, por lo menos, es viable disminuirlo significativamente.

Es importante también desideologizar el problema y por ende circunscribirlo en bases concretas. El problema o la solución no es fácil, como ya se mencionó, pero podemos afirmar que el terrorismo tiene su origen en un permanente deterioro político-económico que padecen algunas sociedades.

Es necesario tomar, ahora, medidas de cooperación in

ternacional para proteger los derechos de esos inocentes. Los principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre no son suficientes para combatir el terrorismo; todas las Naciones del Mundo deben unirse para acabar con él.

La comunidad internacional ha intentado aplicar medidas más o menos eficaces y apropiadas para afrontar ciertos aspectos del problema o ciertos problemas conexos.

Como se habrá observado a lo largo del segundo capítulo se han concluido varias convenciones destinadas directa o indirectamente a reprimir ciertos actos de terrorismo, pero al parecer no han tenido un fuerte efecto aunque podemos afirmar que estas medidas pueden ser de cierta utilidad para los trabajos que deben realizarse ahora.

Así tenemos la Convención para la prevención y represión del terrorismo elaborada bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones en 1937. Esta Convención aunque de alcance más amplio a las que le siguieron tenía como principal propósito y objetivo la protección de los Jefes de Estado y las personas revestidas de funciones o cargos públicos, lo que limita su objeto. Además, no fue ratificada y al desaparecer la Sociedad de Naciones desapareció con ella los pocos avances que se habían logrado al respecto.

Las Convenciones elaboradas bajo los auspicios de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), se refieren a los actos que ponen en peligro a las aeronaves. En ellas también podemos ver que se limita el objeto de estudio y ninguno de estos tres instrumentos trata con amplitud la cuestión de la protección de los pasajeros y tripulación frente al terrorismo internacional. La Convención de Tokio titulada - Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves solo contiene algunas breves disposiciones sobre el apoderamiento ilícito de aeronaves y no señala en forma clara y precisa las medidas que los Estados Contratantes han de tomar; dejando en libertad al Estado cuya matrícula posee la aeronave a que tome las medidas pertinentes.

En cuanto a la Convención de La Haya, Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves se refiere solamente al secuestro de aeronaves y vuelve a caer en el error de la anterior, el Estado Contratante tomará las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre el delito de secuestro cuando la aeronave sea matriculada en tal Estado. Asimismo la Convención de Montreal, Convenio para la represión de otros actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil amplía nada más la convención anterior al señalar otros posibles actos de violencia. El haber ampliado o haber señalado -

más actos de violencia que pueden ser cometidos a bordo de aeronaves, implica un avance significativo para combatir el terrorismo, pero podemos preguntarnos ¿No pueden darse en estos Convenios algunas medidas en las que todos los Estados participen para sancionar al infractor y después se aplique en forma particular las jurisdicciones de cada Estado?

Serfa una solución bastante viable, ya que los terroristas saben muy bien que hay Estados cuya jurisdicción permite ciertas atenuantes a estos delitos. En cambio una disposición general que obligue a los Estados contratantes a tomar medidas fuertes antes de pasar a su legislación local puede eliminar de alguna forma estos atentados.

Por otra parte, la Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando estos tengan trascendencia internacional, firmada en Washington en 1971, preparada por un organismo regional, la Organización de Estados Americanos (OEA), tiene como propósito impedir actos de terrorismo a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional.

Esta Convención vuelve a caer en el mismo error que la Convención que se celebró en el seno de Sociedad de Naciones porque nos hace suponer que las personas con protección

especial son diplomáticos o servidores públicos, de ahí que señalamos la necesidad de aclarar quienes son estas personas con protección especial.

A fin de cuentas no nos deja en posibilidad de abarcar una cuestión general, como lo señala al parecer el mismo título de la Convención "contra las personas". Somos de la opinión de que tienen derecho a ser protegidas todas las personas que se vean afectadas por actos de terrorismo, no solo determinadas personas, tal es el caso de los afectados contra la línea aérea israelí El-Al en los aeropuertos de Viena y Roma en 1985 en donde fueron muertos, además de mexicanos, varias personas que no eran ni diplomáticos ni servidores públicos, simplemente gentes inocentes.

Encontramos también otro organismo regional que ha creado medidas para combatir el terrorismo, el Consejo de Europa, que a través de la Convención sobre la Represión del Terrorismo adoptada en 1977, engloba algunos de los delitos previstos por los Convenios de la OACI, asimismo, hace una selección de los delitos que no se deben considerar como políticos. Esto significa un gran avance en la lucha para combatir el terrorismo, puesto que la extradición por reos políticos está prohibida por varios países; además como se puede observar, su objetivo principal parece ser la extradición de delincuentes, cosa que ninguna Convención anterior

lo habfa considerado.

Surge un problema dentro de esta Convención, limita la firma y ratificación del Convenio a la Comunidad Europea, creemos que debería adoptar la disposición que señala la Convención de la OEA, al dejar abierta a firma y ratificación a todos los países que lo desee. Siendo la Convención del Consejo de Europa la que ha desarrollado el mejor medio a nuestro parecer, para combatir el terrorismo, debería dejar que todos los países que así lo consideren, el derecho de firmar y ratificar esta Convención.

Por lo que respecta a la Asamblea General de la ONU, en ella solo se han condenado los actos terroristas, o exhortado a todos los Estados Miembros a que tomen las medidas pertinentes que se han propuesto en los Convenios antes citados pero ello no soluciona o ayuda a combatir el terrorismo pues no se señalan medidas específicas ni coercitivas para disminuirlo.

Finalmente, y a riesgo de caer en consideraciones simplistas, señalamos algunas alternativas con el fin, de mejorar las Convenciones ya hechas o crear una nueva, con elementos que tal vez podrían tomarse en consideración y así de alguna forma a través de la comunidad internacional poder solucionar este mal del siglo XX.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- ALARCON V. Oscar
La Psicología del Terrorismo y el "Gran Salto" a la Clandestinidad.
Novedades, No. 7771, Año XXII
México, D. F., 1986.
- 2.- Annuaire de la Commission du droit International.
Vol. II, 1961.
- 3.- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.
Medidas para prevenir el Terrorismo Internacional que pone en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete las libertades fundamentales, y estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo y los actos de violencia que tienen su origen en las aflicciones, la frustración, los agravios y la desesperanza y que conducen a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, en un intento de lograr cambios radicales.
Naciones Unidas, Documento A/C.6/418, Sexta Comisión.
Nueva York, N.Y., 1972.
- 4.- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.
Estudio Analítico preparado por la Secretaría de conformidad con la resolución 32/147 de la Asamblea General.
Naciones Unidas, Comité Especial sobre el Terrorismo, Documento A/AC.160/4/Corr. 1.
Nueva York, N.Y., 1979.
- 5.- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.
Proyecto de Código de Delitos contra la Paz y Seguridad de la Humanidad.
Naciones Unidas.
Nueva York, N.Y., 1954.

- 6.- BONANATE Luigi
Consecuencias Inesperadas del Terrorismo.
Contextos, No. 11
México, 1986.
- 7.- BOWYER Bell J.
Tiempo de Terror: Como responden las Sociedades Democráticas a la Violencia Revolucionaria.
Noema Editores, S. A.
México, 1980.
- 8.- Centro de Estudios de la Civilización Contemporánea.
La Violencia en el Mundo Actual,
Ediciones Sígueme, Apartado 332. ~
Salamanca, 1972.
- 9.- CLUTTERBUCK Richard
Guerrilleros y Terroristas
Ed. Fondo de Cultura Económica
México, 1981.
- 10.- Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos.
Medidas para Prevenir el Terrorismo Internacional y
Medidas para Garantizar la Protección y Seguridad de
las Misiones y los Representantes Diplomáticos y Consulares.
Documento OEA/Ser.G.
Washington D. C., 1982.
- 11.- Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos.
Nota de la Misión Permanente de Estados Unidos sobre
la Metodología de las Labores del Grupo de Trabajo.
Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Documento
OEA/Ser.G. CP/CAJP-444/81 add. 1
Washington, 1981.
- 12.- Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos.
Aspectos no comprendidos de la Convención para prevenir
y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos
contra las personas y la extorsión conexas cuando
estos tengan trascendencia internacional.
Organización de Estados Americanos. Documento OEA/Ser.
G. CP/CAJP-462/81
Washington D. C. 1981.

- 13.- DURKHEIM Emílio
Las Reglas del Método Sociológico.
Ed. Schapire
Buenos Aires, 1979.
- 14.- GARCIA Amador F.V.
Sistema Interamericano a través de Tratados, Conven-
ciones y Otros Documentos.
Secretaría General de la Organización de Estados Ame-
ricanos, Vol. I
Washington D. C., 1981.
- 15.- GOMEZ MAGANDA de Anaya Guadalupe
Aspectos Penales e Internacionales del Terrorismo.
Trabajo de Ingreso a la Asociación Nacional de Aboga-
dos.
México, 1981.
16. GORLICH Ernest J.
Historia del Mundo
Ediciones Martínez Roca, 4a. Edición
Barcelona, 1972.
- 17.- IBARRA y Rodríguez Eduardo
Historia del Mundo en la Edad Moderna
Ed. Ramón Sopena, S. A., 2a. Edición,
Tomos II, III, VII
España, 1960.
- 18.- JANERA Jenkins and Johnson
International Terrorism: A Cronology 1968-1974
Rand Corporation
Santa Mónica, California, 1975
- 19.- JIMENEZ DE ASUA Luis
Tratado de Derecho Penal
Ed. Losada S.A. 3a. Edición, Tomo II
Buenos Aires, 1964.
- 20.- JOHNS Richard
Europa lucha para Frenar la Ola de Violencia
Contextos, Año 4, No. 73
México, 1986.

- 21.- KOS-RABCEWICZ-ZUBKOWOSKI L.
Cooperación Interamericana en los Procedimientos
Penales
Ed. UNAM
México, 1983
- 22.- LAQUEUR Walter
The Futility of Terrorism
Harper's, Vol. 252, No. 1510
Estados Unidos, 1976.
- 23.- MARX C., ENGELS F., LENIN V.I.
Marxismo y Terrorismo
Ed. Grijalbo
México, 1970
- 24.- Mc CARTHY Justin
Terrorismo Armenio: la Historia como Veneno y co-
mo Antídoto
Profesor Adjunto de la Universidad de Louisville
Estados Unidos, 1986
- 25.- Mc GUIRE Patrick E.
International Terrorism and Business Security
Information Bulletin, No. 65
Estados Unidos, 1979
- 26.- MENDEZ Acosta Mario
La Era de los Anarquistas
Revista de Revistas, Semanario de Excelsior
No. 3972, 14 de marzo de 1986, México.
- 27.- MIGUENS José Enrique
El Discurso Mágico del Terrorismo Político Actual
Diógenes, No. 126,
México, 1984.
- 28.- MILBANK David L.
International and Transnational Terrorism: Diagnosis
and Prognosis
John D. Elliott y Leslie K. Gibson, Contemporary
Terrorism,
Maryland International Association of Chiefs of
Police, 1978

- 29.- NETANYAHU Benjamin
Terrorism: How the West can Win
Jonathan Institute
New York, N.Y., 1986
- 30.- OSMARCZYK Edmund Jan
Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales
y Naciones Unidas
Ed. Fondo de Cultura Económica
España, 1986
- 31.- PARRY Albert
Terrorism: From Robespierre to Arafat
The Vanguard Press, INC.
New York, N.Y., 1976
- 32.- QUANTON Anthony C.E.
Terrorism: Do something! But What?
Grant Wardlaw, Department of State Bulletin, 1979
- 33.- Revista Internacional de Política Criminal
El Control Internacional del Terrorismo: Algunas
Propuestas de Política Normativa.
Naciones Unidas, No. 37
- 34.- SALOMON Juan G.
La Convención Europea por la Represión del Terroris-
mo un Ural en Arrienne.
En Journal les Tribunaux,
24 de septiembre de 1977.
- 35.- SEARA Vázquez Modesto
Tratado General de la Organización Internacional
Ed. Fondo de Cultura Económica.
México, 1982
- 36.- SEPULVEDA César
Derecho Internacional
Ed. Porrúa, S.A., 13a. Edición
México, 1983

- 37.- SIMAKOV V.
International Terrorism: Facts and Fiction
Novosti Press Agency Publishing House
Moscu, 1981
- 38.- SOFAER Abraham D.
Terrorism and the Law
Foreign Affairs, Vol. 64, No. 5
New York, N.Y., 1986
- 39.- VELASCO Grajales Jesús
Algunas Ideas en torno al Terrorismo y las Dificulta-
des que ha enfrentado la Comunidad Internacional para
Combatir el Fenómeno
Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, No.
13,
México 1986.
- 40.- WEEKS Albert L.
Terrorism: The Deadly Tradition
Freedom at Issue, Freedom House Inc.
Estados Unidos, 1978
- 41.- YONAH Alexander
Terrorism: The Media and the Police
Hoover Institution Press
California, 1979.