

# LA PREVENCION, SANCION Y ELIMINACION DEL TERRORISMO EN EL MARCO DE LA OEA

Beatriz M. Ramacciotti \*

## INTRODUCCION

El presente artículo tiene como propósito exponer el tratamiento del tema de la prevención, sanción y eliminación del terrorismo en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En ese sentido, se presenta una relación cronológica de dicho desarrollo jurídico-político que alcanza su máxima expresión en la reciente Conferencia Especializada Interamericana sobre terrorismo, realizada en abril de 1996.

La Declaración y el Plan de Acción adoptados en la Conferencia de Lima, constituyen sin duda una muestra de la apertura de un espacio internacional importante para que, en concordancia con el nuevo contexto hemisférico y global, se lleve adelante el proceso de identificación y puesta en acción de medidas concretas de cooperación que permitan que nuestros países puedan enfrentar adecuadamente dicho fenómeno delictivo.

La falta de resultados y la inercia registrados en el tratamiento de este tema en la OEA en las dos décadas y medias anteriores, de debieron -en gran medida- al hecho de que no estuvieron dadas las bases políticas para lograr un consenso que permitiera concertar un marco jurídico y operacional adecuado para llevar adelante una efectiva cooperación, a pesar de que los crímenes terroristas, amenazaron y afectaron sensiblemente a varias naciones del continente, impartiendo una ola de horror, muerte y angustia generalizados.

En la actualidad, la OEA ha logrado dar pasos significativos para enfrentar al terrorismo, como ha quedado demostrado en la Conferencia Especializada Interamericana de Lima, donde se aprobaron importantes documentos en los que, de un lado, se tipifica al terrorismo como un delito común grave y, de otro, se aprueban medidas concretas de coope-

---

\* Abogada. M.A. Estudios Internacionales (Fletcher School of Law & Diplomacy), Miembro Asociada (IDEI/PUCP). Actualmente es Embajadora del Perú ante la Organización de los Estados Americanos (OEA). Este artículo no representa necesariamente los puntos de vista del Gobierno ni de la Cancillería del Perú y su contenido es de exclusiva responsabilidad de la autora.

ración para enfrentar adecuadamente dicho flagelo que constituye una de las mas graves manifestaciones de la violencia indiscriminada y sistemática, que atenta contra la convivencia pacífica, los valores democráticos, el respeto a los Derechos Humanos y la dinámica de las Relaciones Internacionales.

## **1. LA CONVENCION «ANTITERRORISTA» DE WASHINGTON DE 1971 Y LA RESOLUCION AG/RES.24**

La «Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando estos tengan trascendencias internacional» aprobada en 1971 por la Asamblea General Extraordinaria celebrada ese año en Washington, indudablemente, constituye un hito significativo en el tratamiento del tema en la Organización.

### **1.1 Antecedentes**

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (Febrero, 1970)

Uno de los primeros antecedentes para concretar dicha Convención fue una Resolución de la CIDH de abril de 1970, en la que se condenaba al terrorismo con fines políticos e ideológicos señalando que las motivaciones o fines de los actos terroristas no afectaban ni incidían en la calificación de los mismos como graves violaciones de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. Con ese sustento se incluyó el tema en el programa de trabajo de la CIDH a fin de estudiar las medidas de cooperación internacional requeridas para enfrentar dichos actos delictivos.

- Consejo Permanente (Mayo, 1970)

Por su parte, el Consejo Permanente mediante CP.RES/5 (1970), calificó a los»... actos de terrorismo como crímenes crueles e irracionales que constituyen « Delitos del orden común y cuya gravedad los convierte en «crímenes de lesa humanidad». Es en este marco que el Consejo Permanente recomienda a la Comisión Preparatoria de la Asamblea General la inclusión del tema del terrorismo para su posterior tratamiento.

- Asamblea General y Resolución AG/RES.1 (Junio, 1970)

De esta manera, el tema fue llevado a la Asamblea General de OEA de junio de 1970 que aprobó la Resolución AG/RES.4 sobre «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», que, a su vez, encaró al Comité Jurídico Interamericano (CJI) la elaboración de uno o mas proyectos de instrumentos interamericanos sobre secuestro, extorsión y otros atentados contra las personas, cuando estos actos pudieran repercutir en las Relaciones Internacionales.

- Trabajos del Comité Jurídico Interamericano (Agosto-October, 1970)

El CJI, bajo la presidencia del brasileño Vicente Rao, realizó el estudio encomendado por la Asamblea General. Cabe destacar que no obstante existir consenso entre sus

miembros sobre la condena y repudio del terrorismo y de que dichos actos conforme a la AG/RES. 4, eran delitos comunes y violatorios de los Derechos Humanos esenciales, cuyos pretextos políticos o ideológicos no podían ser utilizados como justificación de los mismos-, aprobó solo por mayoría de votos un único proyecto de convención, habiéndose expedido varios votos concurrentes con exposición de motivos singulares, una abstención y dos votos disidentes. El mencionado proyecto tenía como objeto específico la Cooperación Interamericana respecto de los actos de secuestro, homicidio, la extorsión conexa y otros atentados contra la vida de personas especialmente protegidas.

El dictamen del CJI recomendó, que posteriormente, la propia Asamblea General de la OEA, o una eventual Conferencia Especializada Interamericana, ampliaran o restringieran los alcances del proyecto.

## 1.2 Aprobación de la Convención de Washington de 1971

- Por diversas razones de coyuntura histórica y política (como por ejemplo, la existencia de dictaduras militares en América Latina; el hecho que en esa época el «blanco» de las acciones terroristas estaba centrado principalmente en las figuras políticas y los diplomáticos; la idea de que la pobreza era el «caldo de cultivo» de la violencia, etc.), la Convención de Washington resultó con alcances aún mas restringidos que el Proyecto presentado por el CJI, porque no incluyó algunos aspectos y elementos principales como los siguientes (documento OEA, CP/CAJP-978/94, pgs. 13-17):

a) Los actos terroristas como delitos comunes graves:

- Si bien el Art. 2 incluyó el concepto de «delitos comunes de trascendencia internacional» -cualesquiera sea su móvil-limita dicha calificación tan solo a los casos de secuestro, extorsión conexa y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes el Estado deba extender una protección especial. Por otra parte, a diferencia de lo puntualizado por la AG/RES.4 que solicitaba se contemplaran los actos delictivos que pudiesen «repercutir en las «Relaciones Internacionales» (en la medida en que los actos terroristas son «pluriofensivos», es decir, pueden afectar simultáneamente a los individuos, a la sociedad en la cual se verifican y a las relaciones inter-estatales) se decidió utilizar el concepto de «trascendencia internacional», limitándolo a los siguientes supuestos: i) que (los actos delictivos) fueran ejecutados en el territorio de un Estado y atentaran contra personas que se encontraran en otro Estado (concepto de «delitos a distancia»); ii) que las personas procesadas o sentenciadas por actos perpetrados en un Estado se encontraran en territorio de otro Estado.

b) En cuanto a la cooperación, esta en circunscribe a los siguientes aspectos (art. 8) : i) tomar medidas para impedir la preparación de actos terroristas que vayan a ejecutarse en el territorio de otro Estado contratante (o sea, «terrorismo de Estado»); ii) intercambio de informaciones y consideración de medidas administrativas eficaces en materia de seguridad individual; iii) cumplimiento en forma expedita de los exhortos en relación a los hechos delictivos terroristas.

c) En otros aspectos, la Convención es muy «flexible», al establecer, por ejemplo, que los Estados deben solo «procurar» incorporar en la legislación penal nacional los hechos delictivos previstos de la convención cuando estos aún no estuvieran contemplados a nivel

interno. En materia de extradición, esta se contempla solo en relación con los delitos comunes contra personas internacionalmente protegidas, existiendo la obligación de incluir dichos delitos como susceptibles de extradición en todo tratado sobre la materia que celebren a futuro; y para aquellos Estados que no supeditan la extradición a tratados existentes, la extradición operaba de acuerdo a su legislación interna. En este punto es pertinente mencionar que en 1973 la Convención de Naciones Unidas sobre «Prevención y Castigo de delitos contra las personas internacionalmente protegidas, inclusive agentes diplomáticos» estableció un régimen mucho más claro y amplio en cuanto a la extradición (Doc.CP/CAJP-1039/95, pag. 23).

\* En Resumen:

- La Convención de Washington no contempla una tipificación -ni siquiera en vías de enumeración- de los actos terroristas, salvo el secuestro, la extorsión conexas y los atentados contra la vida de las personas internacionalmente protegidas.
- Mediatiza la cooperación al no indicar que los actos terroristas son delitos comunes graves y por tanto, inequívocamente, materia de extradición. En ese sentido señala, en forma innecesaria, que «ninguna disposición de esta convención será interpretada en el sentido de menoscabar el derecho de asilo» (Art. 6).
- En consecuencia, la Convención no solo es restrictiva en cuanto a la tipificación de los actos terroristas (*rationae materiae*) sino también en cuanto a las personas que se protegen (*rationae personae*), resultando aplicables a un reducido universo de sujetos (cual es el de las personas internacionalmente protegidas) y débil en cuanto a sus efectos prácticos (porque mediatiza la extradición y las medidas de cooperación amplia).

### 1.3 La Resolución AG/RES.24/OEA de 1971

- La prueba más evidente de las limitaciones antes anotadas y que, a todas luces, la Convención de Washington no «convenció» a los Estados Miembros, es que en la misma Asamblea General que aprobó dicho tratado, simultáneamente, se adoptó la AG/RES.24 (1971) encargando al Consejo Permanente el «Estudio de algunos aspectos del terrorismo, los atentados contra las personas y la extorsión conexas que tengan trascendencia internacional, con el fundamento que se debía continuar considerando el tema a fin de concertar acuerdos multilaterales o bilaterales complementarios a la Convención.

## 2. TRABAJOS EN OEA SOBRE EL TEMA DEL TERRORISMO POSTERIORES A LA CONVENCION DE WASHINGTON (PERIODO 1971-1994)

A continuación se reseña la actividad de la organización en torno al tema de la prevención y sanción del terrorismo a lo largo de los años 1971 a 1994, período en que se formaron sucesivamente cuatro grupos de trabajo (I Grupo 1972; II Grupo 1978; III Grupo 1981; IV Grupo 1993, y se realizaron algunos trabajos a nivel de diversos órganos de la OEA.

## **2.1 I Grupo de Trabajo sobre Terrorismo (1972) y consideración del tema por diversos Organos hasta 1978**

### **\* 1972 - I Grupo de Trabajo sobre Terrorismo**

- En los documentos producidos en la OEA en este período se puede apreciar que el primer grupo de trabajo no avanzó mayormente en la tarea que demandaba la AG. RES. 24, habiéndose limitado a reiterar la necesidad de seguir con el estudio del tema.

### **\* 1977 - La VII Asamblea General y la Resolución N° 316.**

- La Asamblea General celebrada en Grenada en 1977 aprobó la RES. 316 que, en forma complementaria a las AG/RES. 4/1970 y AG/RES. 24/1971, encomendó al Consejo Permanente la prosecución de la consideración del tema del terrorismo respecto de aquellas materias que no quedaron contempladas en la Convención de Washington.

### **\* 1978 - Informe del Consejo Permanente sobre «Aspectos del Terrorismo no comprendidos en la Convención de Washington»**

- En este informe el Consejo Permanente estableció la necesidad de preparar:

- i) Un proyecto de Convención sobre terrorismo en general;
- ii) Proyectos de Convención sobre aspectos específicos del terrorismo:
- iii) Un estudio sobre las causas subyacentes del terrorismo

### **\* 1978 - La VIII Asamblea General y la Resolución N° 366**

- Esta Resolución dispone el seguimiento de las resoluciones N° 24 de 1971 y N° 316 de 1977, relativas al estudio de «algunos aspectos del terrorismo contra las personas y la extorsión conexa», encomendado al Consejo Permanente que continuara los estudios relativos a la elaboración de un proyecto sobre terrorismo en general, además de un estudio sobre las causas subyacentes del terrorismo. También se le autoriza para consultar a los Estados miembros la posibilidad de convocar a una Conferencia Especializada Interamericana.

## **2.2 II Grupo de Trabajo sobre terrorismo (1978) y consideración del tema por diversos órganos hasta 1980.**

### **\* 1978 - Grupo de Trabajo sobre terrorismo**

- Con los antecedentes enumerados, se forma un II Grupo de Trabajo en 1978, para llevar adelante los mandatos de la Resolución N°366. Este grupo encomienda a la Secretaría General el estudio del asunto relativo a la toma de rehenes, estudio que concluyó en que, como dicha temática había sido ya abordada a nivel mundial (ONU), no se justificaba su tratamiento específico en el ámbito regional, sino que procedería la ratificación de dicho tratado de Naciones Unidas por los Estados Miembros de OEA.

\* 1980 - Estudio encargado a la Secretaría General

- Por otra parte, en 1980, se aprobó la Resolución AG/RES.474. Bajo dicho mandato, el Consejo Permanente encargó a la Secretaria General un nuevo documento sobre los aspectos no comprendidos en la Convención de Washington, habiéndose elaborado un estudio comparativo sobre el «Status de los Acuerdos Internacionales Multilaterales sobre terrorismo y materias conexas».

**2.3 III Grupo de Trabajo sobre terrorismo (1981) y Consideración del tema por diversos órganos hasta 1992**

- III Grupo de Trabajo sobre Terrorismo (1981)

Con los limitados avances anotados se llegó a la X Asamblea General celebrada en Washington, que mediante resolución N° 474 volvió a encomendar el estudio del tema a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, y esta aprobó la constitución de un nuevo grupo de trabajo, el tercero, que solo produjo algunas recomendaciones, reiterativas de años anteriores. Cabe mencionar que se encargó a la Secretaría General que preparara un proyecto de «Plan de Trabajo» para abordar los temas no comprendidos en la Convención de Washington (DOC.CP/CAJ-452/81).

- Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (1983)

La CAJP presentó un informe al Consejo solicitando volver a consultar a los Estados miembros sobre la Conveniencia de seguir examinando el tema y la necesidad de complementar la Convención de Washington con un protocolo adicional. El tema quedó en esa situación hasta 1985.

- La XV Asamblea General y la Resolución N° 775 (1985)

En 1985, la XV Asamblea General realizada en Colombia aprobó la Res. 775 sobre «condena de los métodos y prácticas terroristas», en la que se expresa preocupación por el hecho de que el terrorismo venía adoptando formas que tenían efectos cada vez mas lesivos contra la comunidad internacional, algo importante es su decisión de «... condenar inequívocamente como criminales todos los actos, métodos y prácticas de terrorismo, dondequiera y por quienes fueran cometidos...»

- Comisión de asuntos jurídicos y políticos (CAJP) (1989)

Después de un amplio intervalo -mas de tres años- regresa al marco de la organización la preocupación por el fenómeno terrorista y el interés por tratar el tema de una forma mas comprensiva y amplia en esa línea,, la CAJP solicita a la Secretaría General preparar un documento informativo titulado «estudio del terrorismo, los atentados contra las personas y la extorsión conexas».

- La XX Asamblea General y la Resolución N° 1043 (1990)

En 1990, la XX Asamblea General realizada en Paraguay emite la «Declaración de Asunción» que en uno de sus párrafos establece «... el rechazo del terrorismo, como medio o como objetivo, cualesquiera sean su forma o su causa...».

Asimismo se aprueba la Res.1043 sobre «consecuencias de los actos de violencia perpetrados por grupos armados irregulares en el goce de los DDHH's, en la que se relaciona el tema de las acciones de violencia de los denominados «grupos armados irregulares» con el concepto de los Derechos Humanos; también, establece que los crímenes perpetrados por tales grupos ponen en peligro el funcionamiento y la estabilidad de las instituciones democráticas del Hemisferio. Adicionalmente se recomienda a la CIDH que al informar sobre la situación de los Derechos Humanos en los Estados Miembros haga referencia a las acciones de los grupos armados irregulares en tales Estados.

- La XXI Asamblea General y la Resolución N° 1112 (1991)

Un avance fue el logrado en la XXI Asamblea General de Santiago de Chile en 1991, donde en la RES. 1112 sobre «fortalecimiento de la OEA en materia de DDHH's (INC. «C» de la parte relativa a «recomendaciones a otros órganos»), se solicitó al Consejo Permanente que realizara un estudio para adoptar e incrementar los mecanismos de cooperación jurídica entre los Estados miembros para combatir, con pleno respeto a las normas del Estado de Derecho, las acciones de grupos armados irregulares y grupos terroristas y sus efectos sobre los Derechos Humanos en la población y sobre la estabilidad de las instituciones democráticas.

Resulta interesante resaltar como en esta época se incorpora separadamente los términos «Grupos Armados Irregulares y «Grupos Terroristas»; también el aspecto de los efectos indiscriminados (no-selectivos) y extensivos del terrorismo no solo porque las personas afectadas no son exclusivamente las «personas internacionalmente protegidas» sino porque sus consecuencias negativas (intimidación generalizada) rebasaban a las víctimas concretas o daños materiales perpetrados. También se reitera la preocupación de sus efectos adversos en las instituciones democráticas de los países.

De acuerdo a estos nuevos perfiles, la Comisión de asuntos jurídicos y políticos (1991) volvió a examinar el tema solicitando -por intermedio del Consejo Permanente- a los Estados, a la CIDH y a la Corte que enviaran sus observaciones sobre los mandatos contenidos en la RES. 1112 (INC.»C»).

**2.4 IV Grupo de Trabajo sobre Terrorismo (1993) y consideración del tema por diversos órganos hasta 1994**

- IV Grupo de Trabajo sobre Terrorismo (1993)

Frente a este panorama, en 1993 se forma un nuevo grupo de trabajo, el cuarto, que se limitó a reiterar lo que ya se había tratado en anteriores oportunidades, recomendando consultar a los gobiernos, si era conveniente proseguir el estudio del tema del terrorismo; cuales serían las bases para orientar dicho estudio; si debía continuarse con el tema de las causas subyacentes del terrorismo; y la conveniencia de completar la Convención de Washington.

- La XXIII Asamblea General y la Resolución (junio 1993) N° 1213 (CIDH)

En la XXIII Asamblea General realizada en Managua, Nicaragua, se aprobó la AG/ RES.1213, que en su inc.13 resuelve: «...expresar su preocupación y retirar su condena a

todas las formas de terrorismo, incluidos los crímenes perpetrados por grupos armados irregulares, que amenazan el ejercicio de la Democracia y que tienen un efecto adverso para la vigencia de los DDHHS, recomendando a la CIDH que continúe informando sobre el literal «C» de la RES. AG/RES.1112, para lo cual tendrá en cuenta, entre otros datos, la información suministrada por los Estados Miembros».

- La XXIV Asamblea General y la Declaración de Belem do para (junio 1994)

Durante la XXIV Asamblea General realizada en Brasil, en 1994, en la Declaración de «Belem Do Para» se expresó nuevamente una condena al terrorismo señalándose que «... los actos, métodos y prácticas terroristas en todas sus formas y manifestaciones... son actividades cuyo objeto es la destrucción de los Derechos Humanos, las libertades fundamentales y la democracia», declara asimismo...» su decisión de realizar esfuerzos de cooperación recíproca en lo tocante a la prevención y sanción de los actos, métodos y prácticas terroristas y al desarrollo del derecho internacional en la materia.» Dicho texto recoge los conceptos que contiene la Res.1993/48 aprobada en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

- Comité Jurídico Interamericano (Agosto 1994)

Por su parte, en agosto de 1994, el CJI incorpora el tema del terrorismo en su agenda e inicia un estudio sobre «cooperación interamericana para enfrentar el terrorismo internacional».

- Corte Interamericana de DDHHS (Diciembre 1994)

La Corte Interamericana de DDHHS en diciembre de 1994, atendiendo a la solicitud del Consejo Permanente, da respuesta al literal «C» de la Res.1112 de 1991, mencionando el tema del terrorismo «político» y de los «Grupos Armados Irregulares», sin realizar una clara distinción entre unos y otros. Esta falta de una adecuada singularización se evidencia cuando sugiere que el Consejo Permanente debe emprender un estudio dirigido a: Constituir el terrorismo -que por supuesto hay que definir como un delito internacional perseguible y sancionable...» y, por otra parte a «... crear un mecanismo que permita a los Estados eximirse de Responsabilidad Internacional e Interna por los actos cometidos por grupos armados irregulares, controlen o no territorio, sin que ello signifique reconocimiento de subjetividad para tales grupos ni concesión para ellos de Derechos y Facultades.»

No obstante la falta de claridad expresada en la cita anterior, cabe resaltar el hecho que la Corte considere en sus conclusiones que «...no existe ninguna duda de que los actos (terroristas) producen violaciones graves a los Derechos Humanos de personas inocentes...»; recomiende la necesidad de señalar que el terrorismo debe tipificarse como delito internacionalmente perseguible y sancionable; y, en el tema de la responsabilidad internacional, señale que esta es de carácter individual para los autores de dichos actos (dejando a salvo la responsabilidad internacional del Estado) lo cual no implica ningún tipo de reconocimiento de subjetividad internacional para los grupos terroristas concepto que, por ejemplo la CIDH, ha venido esgrimiendo como un «obstáculo» para tipificar adecuadamente a los actos terroristas.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Febrero 1995)

Por su parte, la CIDH recién en febrero de 1995, después de que el Consejo Permanente le solicitara durante más de tres años una respuesta sobre el literal «C» (tercera parte) de la Res.1112 de 1991, se circunscribe a remitir copia de las secciones referentes a «Grupos Armados Irregulares» contenidas en sus informes anuales 1991-92 y 1992-93 en los que enfatiza: «...que no puede establecerse vínculo alguno entre el fenómeno del terrorismo y el concepto de Derechos Humanos.

La CIDH basa esta aseveración en los siguientes conceptos:

- . La falta de definición de los actos terroristas.
- . La posible sustitución de la CIDH en funciones que corresponden al Estado, siendo la única acción aceptable la cooperación internacional a fin de prevenir los actos o aprehender a los autores.
- . La repercusión que las acciones de la CIDH en dicho campo podrían tener en relación al status internacional de un grupo que es parte de un conflicto armado interno.

Como se aprecia la CIDH no hace distinción entre «actos terroristas» propiamente dichos y las «acciones armadas» de «grupos alzados en armas», estos últimos dentro de los alcances del Art. 3 de las Convenciones de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario. También cabe resaltar el hecho de que se exprese el temor de un implícito reconocimiento de «status jurídico internacional» a dichos grupos, asuntos que, acertadamente, la Corte precisa en la nota antes comentada que no es posible que ello ocurra respecto de los grupos que realizan actos terroristas. Se entienden que dicha interpretación se basa en que no puede confundirse los grupos terroristas con grupos insurgentes o beligerantes, y que, en el caso de actos perpetrados por terroristas -que entran en el ámbito penal -la responsabilidad es exclusivamente individual.

### **3. DESARROLLOS JURIDICO-POLITICOS SOBRE LA PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DEL TERRORISMO EN EL NUEVO CONTEXTO HEMISFÉRICO**

En concordancia con los cambios operados a nivel internacional a raíz del fin de la «Guerra Fría» y la progresiva adecuación de los Estados a un modelo de «Democracias Representativas de Mercado Libre» dentro de un orden globalizado signado por la interdependencia compleja, los distintos actores de la escena mundial -Estados y Gobiernos; organizaciones internacionales; instituciones y entidades no-gubernamentales-han iniciado también un proceso de redefinición del tema del uso ilícito de la fuerza y las distintas manifestaciones de la violencia que atentan contra los valores democráticos, el respeto a los Derechos Humanos y la dinámica de las relaciones económicas internacionales. Una de las expresiones más preocupantes de la violencia en la actualidad es, sin duda, el terrorismo.

Esta preocupación se ha puesto de manifiesto en diversos foros internacionales, como por ejemplo en las Naciones Unidas, a través de Resoluciones, como las siguientes:

- \* Resolución 1990/75 «consecuencias de actos de violencia perpetrados por grupos armados irregulares y narcotraficantes en el goce de los Derechos Humanos», aprobada durante el 46 período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- \* Resolución 1991/92 «Consecuencias que tienen en el goce de los Derechos Humanos los actos de violencia perpetrados por grupos armados que difunden el terror en la población y por narcotraficantes» aprobada en el 47 período de sesiones de la comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- \* Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, publicado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de junio de 1993 (A/CON. 147/93)
- \* Resolución 1994/46 «Derechos Humanos y Terrorismo» de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- \* Resolución 48/122 «Derechos Humanos y Terrorismo» aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 7 de febrero de 1994.

Con estos antecedentes, veremos a continuación como se perfila el tema a nivel hemisférico.

### **3.1 Las Iniciativas de la Cumbre de las Américas (Miami, Diciembre 1994)**

De acuerdo a las nuevas tendencias internacionales, los jefes de Estado y de gobierno reunidos en Miami en diciembre de 1994 fueron claros al expresar su interés en preservar y fortalecer la Comunidad de Democracias en las Américas.

Al referirse al problema del terrorismo fueron enfáticos al manifestar que dicho fenómeno constituye una violación sistemática y deliberada de los Derechos de los individuos y un asalto a la democracia misma, el tema del «terrorismo nacional e internacional» fue incorporado en los siguientes documentos:

- \* Declaración de Principios: «...Condenamos el terrorismo en todas sus formas y combatiremos conjunta y firmemente los actos terroristas en cualquier parte de las Américas, a través de todos los medios legales».
- \* Plan de Acción (punto 7): «...Los gobiernos convocaran una conferencia especial de la OEA sobre la prevención del terrorismo».

### **3.2 La nueva visión de la OEA y la prevención y eliminación del terrorismo**

- Grupo de Trabajo sobre seguimiento de la Cumbre de las Américas (enero 1995)

En el seno de este grupo del Consejo Permanente se sugirió que la OEA iniciara los estudios a fin de dar cumplimiento a las iniciativas derivadas de la Cumbre de las Américas en los temas asignados a la OEA, entre ellos, el relativo a las acciones necesarias para el tratamiento de la prevención y eliminación del terrorismo.

- V Grupo de Trabajo sobre terrorismo (febrero 1995)

Con todos los antecedentes reseñados, el Consejo Permanente decide en febrero de 1995 constituir en el marco de la Comisión de asuntos jurídicos y políticos, un nuevo «Grupo de Trabajo sobre terrorismo», el quinto en la historia de la OEA, para llevar adelante el cumplimiento de las iniciativas de la Cumbre de las Américas. Dicho Grupo elige en la Presidencia a la Representante Permanente del Perú e inicia sus trabajos en abril de 1995, emprendiendo, con el decisivo apoyo de los Estados miembros y la Secretaría General, una revisión del tratamiento dado por la organización a temas tales como: i) el terrorismo configurado en los atentados contra las personas y la extorsión conexa; ii) las acciones de grupos armados irregulares y grupos terroristas; iii) la cooperación interamericana para enfrentar el terrorismo.

Como resultado de los estudios, y con la colaboración de la Subsecretaria de Asuntos Jurídicos, se producen los siguientes documentos: i) Aspectos Jurídicos sobre Terrorismo: aportes de la doctrina internacional; estudio comparativo de los principales convenios internacionales sobre la materia; y desarrollo del tema en el seno de la Comisión de Derechos Internacional de las Naciones Unidas. ii) Desarrollo del tema del terrorismo en el marco de la OEA. iii) Principales esfuerzos jurídicos a nivel internacional en materia de terrorismo: sistematización de las convenciones internacionales en vigor. iv) Examen de las legislaciones internas de los Estados miembros de la OEA en materia de terrorismo.

El grupo también se dedica a realizar los trabajos preparatorios de una conferencia especializada sobre terrorismo. Asimismo, realiza coordinaciones con el Comité Jurídico Interamericano en materia de cooperación para enfrentar el terrorismo.

- XXV Asamblea General: Declaración de Montrouis «Una nueva visión de la OEA» (AG/DEC.8) y AG/RES.1350 «Conferencia Especializada sobre Terrorismo» (junio 1995)

En la XXV asamblea General realizada en Haití, se aprueba la declaración de Montrouis, que en el párrafo 19 (Resolutivo), establece los siguientes: «su más enérgica condena a todas las formas de terrorismo, nacional o internacional, cualesquiera sean sus agentes y modalidades, y su decidida voluntad de cooperar para prevenir y combatir firmemente los actos terroristas en cualquier parte del hemisferio, con pleno respeto de la jurisdicción de los Estados miembros y de los Tratados y convenciones internacionales, y su respaldo a la realización en el marco de la OEA de una conferencia especializada sobre terrorismo».

Por otra parte, se aprueba la Resolución AG-329,95, que en su parte resolutive, establece:

1. Convocar a una Conferencia Especializada sobre Terrorismo, a celebrarse durante el primer semestre de 1996.
2. Encomendar al Consejo Permanente que elabore el temario y el reglamento de la citada Conferencia y establezca su fecha y sede, así como realice toda otra actividad preparatoria que sea necesaria para asegurar su celebración».

En julio de 1995 el Consejo Permanente decide que la sede de la Conferencia Especializada sobre Terrorismo sería la ciudad de Lima, Perú. Posteriormente estableció que dicha Conferencia se realizaría en el segundo trimestre de 1996.

- Comité Jurídico Interamericano varía enfoque de estudio del tema del terrorismo (Agosto 1995)

El CJI en sus sesiones de agosto de 1995, como resultado de un intercambio de opiniones y recogiendo diferentes aportes, entre otros, los del grupo de trabajo sobre terrorismo, decidió modificar los alcances del estudio que venía realizando, bajo el título más amplio de «Cooperación Interamericana para enfrentar el Terrorismo».

- Reunión preparatoria de la Conferencia Especializada Interamericana sobre terrorismo (febrero, 1996)

A fines de febrero de 1996 se realiza en Washington la reunión preparatoria de la Conferencia Especializada sobre Terrorismo con participación de las delegaciones de los Estados miembros de la OEA en esta reunión, los expertos gubernamentales analizan, entre otros aspectos, los anteproyectos de agenda, declaración y plan de acción que serían presentados para discusión y posterior aprobación en la Conferencia Especializada de Lima.

- El tema del terrorismo en otros foros realizados en el Hemisferio (1995)

En agosto 1995 se realizó en la ciudad de Buenos Aires una «Reunión de Consulta sobre Cooperación para prevenir y eliminar el Terrorismo Internacional» en la que participaron representantes de alto nivel de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Paraguay y Uruguay, en la que, entre otros aspectos, se reafirmó la necesidad de afianzar la cooperación ente los Gobiernos con la finalidad de poner en práctica medidas eficaces que pudieran brindar una respuesta adecuada frente al fenómeno delictivo del terrorismo.

- Declaración Grupo de Río (setiembre 1995)

Los jefes de Estado y de Gobierno del grupo de Río reunidos en Quito, en setiembre de 1995, emiten una declaración, que, en lo que respecta al tema del terrorismo establece: «...reafirmamos nuestro compromiso de combatir conjunta y firmemente este flagelo que viola los Derechos Humanos, a través de todos los medios legales. En este contexto, expresamos nuestra satisfacción por la convocatoria de una conferencia especializada interamericana sobre terrorismo que se celebrara en el seno de la OEA».

### **3.3 La Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo (Lima, Abril 1996)**

Un paso, sin duda trascendental, en la lucha contra el terrorismo en el hemisferio estuvo dado por la realización de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo durante la última semana de abril de 1996 en la ciudad de Lima, que significó la concreción de la iniciativa formulada por los jefes de Estado y de gobierno en la cumbre de Miami de 1994.

Los trabajos preparatorios -elaboración de estudios, documentos y debates sobre el

tema- estuvieron a cargo del grupo de trabajo sobre terrorismo de la Organización Hemisférica.

En la reunión, los 34 Estados Miembros de la OEA, así como muchos de los países observadores, estuvieron representados al mas alto nivel, incluidos ministros de Estado, entre los que fue elegido por unanimidad como presidente de la Conferencia, el canciller del Perú, Dr. Francisco Tudela y como Vice-Presidente, el Ministro de Gobierno y Justicia de Panamá, Dr. Raúl Montenegro. Asimismo se eligieron las autoridades de las Comisiones de Trabajo, la primera sobre «Cooperación Regional para prevenir y eliminar el terrorismo», presidida por Jacques Simard (Canadá) y Ricardo Mario Rodríguez (Venezuela) como vicepresidente-Relator; la segunda sobre «Desarrollos Políticos y Jurídicos para prevenir y eliminar el terrorismo», presidida por José Nestor Ureta (Argentina) y Lionel Hurst (Antigua y Barbuda) como Vice-Presidente-Relator.

En la sesión inaugural, el canciller peruano destacó la trascendencia del encuentro, recordando que por mas de treinta años la comunidad interamericana no había podido llegar a acuerdos tan importantes como los que se concretarían en Lima. Tudela indicó que, el Perú, que no fue un mero testigo de la violencia terrorista, consideraba que las medidas de cooperación para la prevención a nivel hemisférico resultaban indispensables para contrarrestar e impedir que situaciones de esa naturaleza volvieran a ocurrir en la región. Asimismo expresó que ya no era posible hacer distinciones en la condena frente a los actos terroristas, sea por sus autores, motivaciones, o por el lugar geográfico de su ocurrencia, sino en función de una tipificación que debe ser universal: los actos terroristas como delitos comunes graves, razón por la cual dichos actos no deben ser calificados como delitos políticos o delitos comunes conexos con políticos. Remarcó también la importancia de plasmar un conjunto de acciones concretas de cooperación para hacer frente concertadamente al flagelo terrorista.

Seguidamente, además de las sesiones de trabajo de las Comisiones, la Conferencia celebró dos sesiones plenarias durante las cuales los jefes de delegación tuvieron a su cargo las exposiciones generales y las aprobación de la Declaración y el Plan de Acción de Lima (ver anexos).

En la sesión de clausura participaron el Presidente de la República del Perú, Ingeniero Alberto Fujimori y el Secretario General de la OEA, Dr. César Gaviria. En su discurso, el Presidente Fujimori, subrayó que la lucha contra el terrorismo reclama la solidaridad de todos y cada uno de los países y la efectiva cooperación acordada en los documentos adoptados en la Conferencia, para apoyar los procesos investigativos y judiciales, para garantizar una oportuna y adecuada sanción a quienes resulten comprometidos en actos terroristas. El presidente peruano saludó la tipificación de los actos terroristas como delitos comunes graves así como la decisión de cooperar entre todos los países del hemisferio para la extradición y sanción de los terroristas.

Por su parte, César Gaviria, afirmó que después de la cita de Lima, se esperaba que no hubiera «santuarios» ni financiación para los responsables de acciones terroristas y que debía conseguirse una vigorosa reacción, no simplemente de los Gobiernos, sino de toda la sociedad para encarar toda forma de manifestación terrorista.

Cabe destacar, entre las Resoluciones aprobadas en la Conferencia, aquella que reco-

mienda a la Asamblea General de la OEA»... que considere los medios y mecanismos apropiados para efectuar el seguimiento de las medidas recomendadas en la Declaración de Lima para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo» y en el «plan de acción sobre cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo» (CEITE/RES.2/96).

#### **4. APRECIACION CRITICA DEL TRATAMIENTO DEL TEMA DEL TERRORISMO EN LA OEA EN EL PERIODO 1970-1994 Y LOS PROGRESOS REGISTRADOS EN LOS ULTIMOS AÑOS.**

En el transcurso de 25 años (período 1970-1994), el tema del terrorismo estuvo presente en los debates realizados en la organización; sin embargo no es mucho lo que se avanzó en materia de cooperación para prevenir y eliminar el terrorismo del continente. Salvo la condena generalizada frente a los actos terroristas recogida por diversos órganos del sistema, no se verificaron mayores avances ni el campo jurídico ni en el campo de la cooperación efectiva para enfrentar este grave fenómeno delictivo.

Resulta difícil explicar los frustrados esfuerzos que muy sucintamente se han recapitulado; aunque, quizás ahora -con la vasta perspectiva que proporcionan los años transcurridos y los múltiples estudios realizados- puede hacerse un ejercicio de reflexión teniendo en cuenta tanto los aspectos de tipo «Histórico-estructurales» como «doctrinario-normativos» que llevaron a que -en lugar de resultados concretos- se verificara la práctica de la reiteración «sine die», o sea, que los asuntos «pasaran» de un órgano a otro, regresando nuevamente al Consejo Permanente, y así se prolongara indefinidamente la reiteración de la necesidad del «estudio» del asunto en cuestión.

Se hace necesario intentar una síntesis que informe respecto de las tendencias profundas que no permitieron alcanzar un consenso ni la cooperación efectiva, para así proyectarse en las actuales posibilidades de «éxito» en el tratamiento de esta temática, vale decir, las características que deberá tener una efectiva cooperación anti-terrorista y, eventualmente, un régimen jurídico consensuado.

Por una parte, no puede dejar de mencionarse los enfoques que señalan que los condicionantes internacionales generados después de la Segunda Guerra Mundial, delinearon a la OEA como un foro regional direccionado por los Estados Unidos para preservar su ámbito de influencia en el continente. Desde esta perspectiva de análisis, en lo que se refiere al tema del terrorismo, este solo interesaba como fenómeno vinculado a las organizaciones extremistas anti-imperialistas (en sus diversas variantes comunistas, castristas, maoistas, etc). Es así como muchos de los grupos insurgentes o guerrilleros que luchaban por instaurar «Gobiernos autónomos de base popular» o que no dirigían sus acciones contra gobiernos dictatoriales vinculados o cercanos a intereses norteamericanos fueron muchas veces tipificados como grupos «terroristas» o «bandas de delincuentes comunes».

Con una u otra base de sustentación, y no necesariamente atendiendo a determinados enfoques teóricos sino a través de los resultados que pueden verificarse, es innegable que la Guerra Fría y la confrontación Este-Oeste generaron en la OEA, muchas veces, y en variados campos, una suerte de acción funcional a los Estados Unidos, y, en otros casos, de inmovilismo e incapacidad de cumplimiento de los propósitos y principios establecidos en

la Carta. Bajo esta perspectiva se podría adelantar que en el caso del terrorismo se produjo fundamentalmente lo segundo, o sea, el «inmovilismo».

Tratando de realizar un análisis lo más objetivo posible, abordando solo el aspecto temático, puede apreciarse que, la imposibilidad de lograr acuerdos para abordar de manera efectiva la Cooperación anti-terrorista, incluyendo el alcance restringido de la Convención de Washington y la inoperancia de las resoluciones posteriores, o sea, en el período 1970-1994, se debió básicamente a la falta de consenso en torno a los siguientes asuntos:

i) El asilo y la extradición en relación a los actos terroristas

- El asilo es una institución de gran raigambre y tradición en América Latina que consiste en la posibilidad de que un Estado brinde protección a un extranjero que es objeto de persecución en virtud de motivos políticos o ideológicos por las autoridades de otro Estado.

- La extradición es un mecanismo jurídico-procesal que consiste en la entrega -mediando la solicitud de un gobierno- de un individuo perseguido por haber cometido un delito común o un crimen internacional en el territorio de un Estado y que intenta ocultarse en el territorio de otro Estado.

- En relación a la aplicación de estas figuras jurídicas a individuos bajo el cargo de terrorismo, por diversas razones de tipo histórico, político y conceptual, se creó un falso dilema, en el sentido de temer, en el caso del asilo, que la posible calificación y enumeración de los actos terroristas en un tratado podría afectar dicha institución (incluso el principio de no intervención), es decir las bases fundamentales de la soberanía de los Estados reconocidas por el sistema interamericano ha tenido también problemas en la medida en que supone la calificación previa de un delito común, ya que no se aplica a los delitos políticos, ni a estos conexos con delitos comunes. Es decir, en ambos casos el tema central está vinculado a la calificación del acto delictivo y a las potestades soberanas del Estado.

- Si se concibe que la soberanía, es sobre todo y esencialmente, una competencia jurídica y política plenaria en un orden constitucional establecido dentro de los confines de un ámbito geográfico determinado, característica que solo detentan los Estados, se entiende que dicha competencia plenaria no se deroga por el hecho de brindar aquiescencia a determinados tratados. Así, cuando se celebran acuerdos de integración, o de cooperación en alguna materia -incluso las vinculadas al derecho penal- o se aceptan resoluciones como la 1080/OEA (defensa de la democracia), estas acciones no erosionan la soberanía, porque los Estados en función de un beneficio mayor, pueden aceptar las normas internacionales que juzguen convenientes. Por lo demás existen mecanismos como las reservas a los tratados que permiten dejar inequívocamente establecida la posición particular de un Estado o su exclusión respecto de determinados asuntos.

- En ese sentido, la figura del asilo, con la garantía de la calificación unilateral del delito político a cargo del Estado asilante, salvaguarda suficientemente dicha institución que está respaldada no solo por la costumbre internacional sino por varios tratados. Cabe mencionar como en el proyecto del Comité Jurídico Interamericano (CJI) de 1970 (Art.5), se establecía expresamente que las personas que participaran de la concepción, preparación o ejecución de los actos terroristas no estaban amparadas por el asilo territorial o el diplo-

mático y eran susceptibles de extradición. No obstante, dejaba a salvo que la calificación correspondía en todo caso al Estado en cuyo territorio se encontraran los presuntos delinquentes.

Por tanto, el temor de lesionar la institución del asilo mediante la eventual utilización del criterio de enumeración de los actos terroristas como delitos comunes graves o agravados no resulta sostenible; dicha técnica legislativa deja a salvo el derecho de calificación de parte del Estado Asilante.

- En cuanto a la extradición, para que esta opere debe cumplirse, entre otros requisitos, el principio de «doble incriminación», es decir, que el acto del que se acusa al sujeto constituya un delito común, de acuerdo tanto con las leyes del Estado solicitante como del Estado al cual se le hace el pedido. Por otra parte, también se tiene presente la situación de que algunos Estados -en virtud de su sistema jurídico interno- no pueden aceptar la extradición de sus nacionales. En estos casos, generalmente, deberá proceder a juzgarlo en su territorio por el delito del cual ha sido acusado.

- En la actualidad, teniendo en cuenta la gravedad que han alcanzado los crímenes terroristas y sus efectos transnacionales, se hace necesario tomar medidas coordinadas en materia de extradición, a fin de no dejar espacio a la impunidad. Ello implica que los Estados acuerden internacionalmente una enumeración de los actos delictivos que se consideran de tipo «terrorista», cualesquiera sea su motivación y modalidad, así como las medidas de cooperación para que los Gobiernos y los órganos internos encargados de administrar justicia puedan actuar con diligencia y seguridad en la persecución y sanción de los individuos responsables de acciones terroristas.

## ii) Terrorismo vs. violación de los Derechos Humanos

- El tema del terrorismo vinculado a la violación de los Derechos Humanos ha sido motivo de largos e infructuosos debates, dado que ciertos gobiernos y personas estaban -con legítimo derecho- atados a realidades y coyunturas históricas muy dolorosas que se vivieron en el pasado y que, en alguna medida, podían ser tocadas con un debate de esta naturaleza. Nos referimos al hecho de que en determinadas coyunturas históricas en América Latina ciertos gobiernos dictatoriales utilizaron el término «terrorista» para perseguir a líderes políticos o personas que militaban en agrupaciones políticas que actuaban en la clandestinidad.

- Otro elemento a tener en cuenta es la concepción primigenia en el Derecho Internacional -hoy superada por la realidad- de que la violación de los derechos humanos estaba circunscrita exclusivamente a la esfera de los excesos de gobernantes para con sus ciudadanos. Ampliar este referente aun implica un problema para algunos Estados y especialistas.

- Debe resaltarse que no se trata en ninguna medida de reabrir procesos del pasado, ni tampoco flexibilizar la idea inicial de protección de los ciudadanos frente a los posibles excesos de los gobernantes, sino de situar el tema de las violaciones de los Derechos Humanos en el actual contexto internacional: ya no existen dictaduras militares en América Latina; los ciudadanos pueden ejercer sus Derechos Civiles libremente; las violaciones de los Derechos Humanos en la actualidad ya no provienen exclusivamente de fuentes estata-

les, sino, por el contrario, dichas violaciones son perpetradas mayoritariamente por individuos pertenecientes a grupos criminales particulares o no-estatales. Como puntualizan varios estudiosos de esta materia, en contraste con el esperanzador proceso de democratización actual, se evidencia cada vez mas la denominada «privatización de la violencia» (denominación creada por el experto americano Brian Jenkins).

- En el sentido anotado, la mayoría de los especialistas coinciden que el terrorismo, como modalidad organizada de intimidación y extrema violencia, es impredecible en cuanto a sus efectos y afecta sensiblemente a la población civil, pues sus víctimas son mayoritariamente personas que no toman parte en las acciones dentro de un conflicto interno y son completamente ajenas a los objetivos finales de los autores. En definitiva, se lesiona directa e indirectamente los Derechos y libertades de las personas, generando una sensación de riesgo, inseguridad, miedo, alarma y falta de confianza en las leyes y la efectividad del orden interno.

- Sin pretender agotar la reflexión en torno a las distintas posiciones sobre el tema, hoy puede afirmarse que la barrera que representaba la correlación «terrorismo vs. violación de DDHHS», en gran medida, ha sido superada, y prueba de ello son, por ejemplo, las declaraciones de los presidentes del Grupo de Río, que afirman sin ambages que los actos terroristas constituyen una violación de los Derechos Humanos.

### iii) El asunto de las causas subyacentes del terrorismo

- El tema de las causas subyacentes del terrorismo, referido a los complejos factores que generan la violencia en una sociedad, ha sido un motivo de máxima atención de los Gobiernos y expertos, aunque no constituye, bajo ningún punto de vista, una justificación para la perpetración de los crímenes terroristas. Por lo demás está comprobado que en todas las realidades, sea de países desarrollados o pobres; en América, Europa, Medio-Oriente, Asia o Africa; se presenta el fenómeno terrorista. Por tanto la necesidad del estudio de las causas de la violencia, no constituye en ninguna medida un obstáculo para tipificar los actos terroristas y establecer medidas de cooperación internacional para su prevención, sanción y eliminación. De otro lado, cabe resaltar el énfasis que se viene poniendo al tema de la educación para la paz y la priorización de los programas de desarrollo en favor de los sectores de población afectados por la pobreza crítica.

### iv) La calificación de la «Trascendencia Internacional» de los actos terroristas.

- En cuanto al problema de la calificación de los actos terroristas como actos delictivos que tienen «Trascendencia Internacional», y que no fuera consignado sino en un sentido muy restringido en la Convención de Washington de 1971, en la actualidad puede afirmarse, que independientemente de que los actos delictivos puedan ser calificados de terrorismo «interno» o «internacional», existe un doble fundamento para señalar su trascendencia internacional (o repercusión en las Relaciones Internacionales):

\* A un nivel mas bien «macro» la violencia terrorista atenta contra los propósitos y principios aceptados y compartidos por todos los Estados Miembros de la OEA, como son:

- La convivencia pacífica y civilizada.
- El ejercicio democrático de la oposición política.

- El estricto respeto al Estado de Derecho, a las leyes internas y a los tratados.
- La estabilidad de las instituciones democráticas.
- El respeto a los Derechos y Libertades individuales.

En este sentido amplio, definitivamente, los actos terroristas repercuten internacionalmente en tanto afectan y erosionan la convivencia pacífica y los valores democráticos.

\* Desde un punto de vista más específico, los actos terroristas afectan directa o indirectamente intereses de los extranjeros dentro de otro Estado (personas, empresas y bienes de extranjeros).

- Por todo ello tanto el terrorismo interno como el terrorismo internacional (también conocido como terrorismo de Estado), ambos tienen «Trascendencia Internacional».

## CONCLUSIONES

- La falta de resultados y la inercia en el tratamiento del tema del terrorismo en la OEA a lo largo de veinticinco años (1970-1994), llevan a la conclusión de que no estuvieron dadas las bases políticas para lograr consensos que permitieran aprobar un marco jurídico y operacional adecuado.

- En la actualidad, sin embargo, la cooperación interamericana contra el terrorismo, que ha sido el tema de la conferencia especializada realizada en Lima, demuestra la decisión de los Gobiernos de América de contar con bases claras para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo del Hemisferio.

- Se ha podido comprobar que, en el actual contexto, los Estados consideran que es un imperativo pasar de la condena -que es indudablemente importante desde el punto de vista ético pero que se hace «post-facto» al plano más concreto de la prevención y sanción de los crímenes terroristas.

- En el sentido anotado, podría afirmarse que, a pesar de las diferencias terminológicas que aun subsisten, estas no han impedido una coincidencia conceptual básica sobre los actos terroristas; dichos actos, independientemente del móvil, del lugar y las circunstancias donde se cometan, inclusive durante un Estado de Guerra Regular, son actos de barbarie, de vandalismo inútil y de sufrimiento colectivo.

- En esa línea, un paso significativo que se ha dado recientemente en el marco de la OEA, ha sido la tipificación de los actos terroristas como delitos comunes graves, aprobado en la Declaración de Lima (abril, 1996). De este modo, queda finalmente superada la ambivalencia pre-existente de calificar determinadas conductas delictivas en función de la motivación política que pudiera sustentarlas y no del examen objetivo de los hechos.

- Por cierto, que en las presentes circunstancias que vive el Hemisferio y la reafirmación de un compromiso con el Estado de Derecho, el libre mercado y el fortalecimiento de la democracia, no puede aceptarse pasivamente que existan determinados grupos criminales que preparan y ejecutan delitos de efectos masivos con el designio deliberando

de introducir el pánico, generar intimidación y crear el desorden para desestabilizar las instituciones de una sociedad democrática.

Bajo una nueva visión, en este último decenio del siglo XX, los Estados miembros de la OEA han plasmado en un «plan de acción sobre cooperación para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo», distintos medios y mecanismos para hacer efectivas determinadas acciones concertadas que tienen por finalidad prevenir, combatir y eliminar el flagelo terrorista del Hemisferio.

**ANEXO N° 1****DECLARACION DE LIMA PARA PREVENIR,  
COMBATIR Y ELIMINAR EL TERRORISMO**

(Aprobada en la segunda sesión plenaria,  
celebrada el 26 de abril de 1996)

Los Ministros de Estado y los Jefes de Delegación de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), reunidos en Lima, Perú, del 23 al 26 de abril de 1996, en ocasión de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo.

CON FUNDAMENTO en los principios y propósitos consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos;

RECORDANDO que la Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando éstos tengan trascendencia internacional, suscrita en Washington D.C. en 1971, así como las resoluciones AG/RES. 4 (I-E.70), AG/RES.775 (XV-0/85), AG/RES.1112 (XXI-0/91) y AG/RES.1213 (XXIII-0/93), y las Declaraciones de Asunción (1990) y de Belém do Pará (1994), son testimonio del proceso evolutivo del tratamiento en la Organización de los Estados Americanos del grave y preocupante fenómeno terrorista;

CONSIDERANDO que en la Declaración de Principios de la Cumbre de las Américas (Miami, diciembre de 1994), los Jefes de Estado y de Gobierno expresaron: «Condenamos el terrorismo en todas sus formas y combatiremos conjunta y firmemente los actos terroristas en cualquier parte de las Américas, a través de todos los medios legales»; y que, en el Plan de Acción, bajo el título «La eliminación de la amenaza del terrorismo nacional e internacional» (punto 7), afirmaron que dicho flagelo constituye «una violación sistemática y deliberada de los derechos de los individuos y un asalto a la democracia misma» y decidieron que se convocara a «una conferencia especial de la OEA sobre la prevención del terrorismo»;

TENIENDO PRESENTE que en la Declaración de Montrouis: Una nueva visión de la OEA, aprobada por la Asamblea General de la OEA en su vigésimo quinto período ordinario de sesiones (junio de 1995), los Ministros de Relaciones Exteriores del Hemisferio señalaron que «el terrorismo constituye un grave fenómeno delictivo que preocupa seriamente a todos los Estados miembros y que tiene efectos devastadores para la convivencia civilizada y las instituciones democráticas, así como para la vida, la seguridad y los bienes de las personas», y que la misma Asamblea convocó a una Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo (AG/RES.1350 (XXV-0/95));

RECORDANDO la Declaración de Quito, suscrita en la IX Reunión del Grupo de

Río (setiembre de 1995), en la que los Jefes de Estado y de Gobierno manifestaron: «Reafirmamos nuestra condena al terrorismo en todas sus formas, y reiteramos nuestro compromiso de combatir conjunta y firmemente este flagelo que viola los derechos humanos, a través de todos los medios legales»;

**RECORDANDO TAMBIEN** el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (diciembre de 1995), suscrito por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, en el que «las Partes se comprometen a prevenir y combatir todo tipo de actividades delictivas con repercusión regional o internacional, sin ninguna excepción, tales como el terrorismo»;

**TOMANDO NOTA** de la Declaración Final de los Estados participantes en la Reunión de Consulta sobre Cooperación para Prevenir y Eliminar el Terrorismo Internacional, adoptada en Buenos Aires (agosto de 1995) por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Paraguay y Uruguay, en la que, entre otros aspectos, se reafirmó la necesidad de «afianzar la cooperación existente entre nuestros gobiernos» y en cuyo contexto, con el fin de poner en práctica medidas eficaces que brinden una respuesta adecuada al fenómeno delictivo del terrorismo, se suscribió en marzo de 1996 un Acuerdo entre Argentina, Brasil y Paraguay;

**TENIENDO EN CUENTA** los trabajos recientes desarrollados en el seno de la Naciones Unidas y tomando nota de los documentos emitidos por la Conferencia Ministerial de Ottawa sobre el terrorismo (diciembre de 1995) y la Conferencia Internacional sobre la Lucha contra el Terrorismo celebrada en Baguio (febrero de 1996);

**CONSCIENTES** de que los actos terroristas atentan contra el Estado de derecho y las instituciones democráticas y que persiguen, en muchos casos, desestabilizar a los gobiernos constitucionales democráticamente elegidos;

**PREOCUPADOS** por los efectos negativos que el terrorismo conlleva para el logro del objetivo común de integración regional y para la promoción del desarrollo económico y social en los países del Hemisferio;

**RECONOCIENDO** que los actos terroristas, cualesquiera sean sus agentes, manifestaciones, métodos motivaciones o lugar de perpetración, constituyen delitos comunes graves;

**PROFUNDAMENTE ALARMADOS** por la persistencia de este flagelo y por las vinculaciones que en ocasiones tiene con la producción, el tráfico y el consumo ilícitos de drogas, con el tráfico de precursores químicos y con el lavado de dinero, así como por su posible vinculación con otras actividades criminales;

**RECONOCIENDO** la importancia que tiene para el combate al terrorismo la eliminación de la producción, el tráfico y el uso ilícitos de armas, municiones y materiales explosivos; y

**CONVENCIDOS** de la necesidad de intensificar la cooperación existente a nivel regional y de la urgencia de adoptar medidas que permitan dar una respuesta concertada y eficaz a la amenaza terrorista,

**DECLARAN:**

1. Que la vigencia del derecho internacional, el pleno respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, el respeto a la soberanía de los Estados, el principio de no intervención y el estricto cumplimiento de los derechos y deberes de los Estados consagrados en la Carta de la OEA constituyen el marco global para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo.
2. Que la violencia terrorista erosiona la convivencia pacífica y civilizada, afecta el Estado de derecho y el ejercicio democrático y pone en peligro la estabilidad de las instituciones nacionales y el desarrollo socioeconómico de nuestros países.
3. Que el terrorismo, como grave manifestación de violencia deliberada y sistemática dirigida a crear caos y temor en la población, genera muerte y destrucción y constituye una actividad delictiva repudiable.
4. Su más enérgica condena a todos los métodos y actos terroristas, dondequiera sean cometidos y cualesquiera sean sus agentes, modalidades y motivaciones con las que se pretenda justificarlos.
5. Que los actos terroristas son delitos comunes graves y, como tales, deben ser juzgados por tribunales nacionales de conformidad con la legislación interna y las garantías que ofrece el Estado de derecho.
6. Su voluntad de cooperar plenamente en materia de extradición conforme a su legislación interna y a los tratados de extradición vigentes, sin perjuicio del derecho de los Estados de conceder asilo cuando corresponda.
7. Que el terrorismo, como lo señalaron los jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de las Américas, constituye una violación de los derechos y libertades esenciales de los individuos y un asalto a la democracia misma.
8. Su decisión de estudiar, a la luz de la evaluación de los instrumentos internacionales existentes, la necesidad y conveniencia de una nueva convención interamericana sobre terrorismo.
9. La importancia de que, tan pronto como sea posible, los Estados miembros de la OEA ratifiquen o adhieran a los instrumentos internacionales sobre terrorismo y, cuando sea necesaria, los implementen a través de sus legislaciones nacionales.
10. Su decisión de intensificar la cooperación entre los Estados miembros para combatir los actos terroristas, con pleno respeto al Estado de derecho y a las normas internacionales, especialmente las que se refieren a los derechos humanos.
11. Que es indispensable adoptar las medidas de cooperación bilateral y regional necesarias para prevenir, combatir y eliminar, por todos los medios legales, los actos terroristas en el Hemisférico, con pleno respeto de la jurisdicción de los Estados miembros y de los tratados y convenciones internacionales.

## ANEXO N° 2

### **PLAN DE ACCION SOBRE COOPERACION HEMISFERICA PARA PREVENIR, COMBATIR Y ELIMINAR EL TERRORISMO**

(Aprobado en la segunda sesión plenaria,  
celebrada el 26 de abril de 1996)

Los Ministros de Estado y los Jefes de Delegación de los Estados Americanos (OEA), reunidos en Lima, Perú, en ocasión de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo, con la firme voluntad de cumplir los objetivos generales expuestos en la Declaración de Lima para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, acuerdan el siguiente Plan de Acción:

Los gobiernos:

1. Procurarán, cuando aún no lo hayan hecho, tipificar en sus legislaciones internas los actos terroristas como delitos comunes graves.
2. Promoverán la pronta suscripción, ratificación y/o adhesión de los convenios internacionales relacionados con el terrorismo, de acuerdo con sus respectivas legislaciones internas.
3. Intercambiarán periódicamente información actualizada sobre las leyes y regulaciones internas adoptadas en materia de terrorismo, así como sobre la suscripción, ratificación y/o adhesión de los convenios internacionales pertinentes.
4. Proporcionarán información jurídica y otros antecedentes que se estime pertinentes sobre el terrorismo a la Secretaría General, que deberá mantenerlos ordenados, sistematizados y actualizados.
5. Promoverán las medidas de asistencia mutua legal para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo.
6. Brindarán la mayor cooperación posible, de acuerdo con las normas internas e internacionales pertinentes, en lo referente al procedimiento penal entablado a los presuntos terroristas, suministrando al Estado que ejerza jurisdicción las pruebas que obren en su poder. Facilitarán, cuando proceda, la comunicación directa entre los órganos jurisdiccionales con la finalidad de agilizar la presentación de pruebas y evidencias del delito.
7. Como expresión de su firme voluntad política de utilizar todos los medios legales para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, promoverán el fiel y oportuno cum-

- plimiento de los tratados de extradición aplicables o, de ser procedente, cuando existan suficientes bases legales para procesar a los presuntos responsables de actos terroristas de conformidad con sus legislaciones internas, los someterán a sus autoridades competentes para su procesamiento.
8. Adoptarán, de acuerdo con sus legislaciones internas, las medidas necesarias para negar concesiones a los terroristas que tomen rehenes y para asegurar que sean puestos a disposición de la justicia.
  9. Se informarán mutuamente, cuando lo consideren apropiado, y tomarán medidas para prevenir y atender cualquier abuso, vinculado a actos terroristas, de los privilegios, inviolabilidades e inmunidades establecidos en las convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares, y en los acuerdos pertinentes celebrados entre los Estados y las organizaciones y organismos internacionales.
  10. Procurarán intercambiar, de conformidad con sus legislaciones internas, información relativa a individuos, grupos y actividades terroristas. En ese contexto, cuando un Estado estime que existen elementos suficientes para considerar que se está preparando la comisión de un acto terrorista, proporcionará, tan pronto como sea posible, la información pertinente a los Estados potencialmente afectados con el fin de prevenir su ejecución.
  11. Procurarán promover y fortalecer la cooperación bilateral, subregional y multilateral en materia policial y de inteligencia para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo.
  12. Brindarán promover y fortalecer la cooperación bilateral, subregional y multilateral en materia policial y de inteligencia para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo.
  13. Coordinarán esfuerzos y examinarán medidas para fortalecer la cooperación en materia de seguridad de fronteras, transporte y documentos de viaje para prevenir actos terroristas. Asimismo, promoverán la modernización de los sistemas de información y de seguridad de sus fronteras con el objeto de evitar el tránsito de personas involucradas en actos terroristas, así como de equipos, armas y otros materiales que pudieran ser utilizados para dichos propósitos.
  14. Pondrán especial empeño en la adopción, dentro de sus respectivos territorios y en el marco de sus legislaciones internas, de medidas encaminadas a impedir que se otorgue apoyo material o financiero destinado a cualquier tipo de actividad terrorista.
  15. Adoptarán medidas para impedir la producción, el tráfico y el uso de armas, municiones y materiales explosivos para actividades terroristas.
  16. Adoptarán medidas para impedir el uso de materiales nucleares, químicos y biológicos por parte de los terroristas.
  17. Compartirán, cuando proceda, información de los resultados y las experiencias derivadas de las investigaciones sobre actividades terroristas.
  18. Procurarán brindar asistencia a la víctimas de actos terroristas y desplegarán esfuerzos de cooperación entre sí para dichos efectos.

19. De ser el caso y de conformidad con sus legislaciones internas, proporcionarán en forma completa y oportuna al Estado de nacionalidad de las víctimas la información de que se disponga respecto de ellas y de las circunstancias del delito.
20. Procurarán proporcionar ayuda humanitaria y todo tipo de asistencia a los Estados miembros que la soliciten cuando se cometan actos terroristas en sus territorios.
21. Iniciarán, en el marco de la OEA y a la luz de la evaluación de los instrumentos internacionales existentes, el estudio de la necesidad y conveniencia de una nueva convención interamericana sobre terrorismo.
22. Celebrarán reuniones y consultas para brindar la mayor asistencia y cooperación posible para prevenir, combatir y eliminar las actividades terroristas en el Hemisferio, efectuando además, en el marco de la OEA, el seguimiento de los avances en el cumplimiento del presente Plan de Acción.
23. Recomendarán a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos que considere la convocatoria de una reunión de expertos para examinar los medios que permitan mejorar el intercambio de información entre los Estados miembros, con el fin de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo.

**ANEXO N° 3****VIGESIMO SEXTO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES****3 de junio de 1996****Panamá, República de Panamá****COOPERACION HEMISFERICA PARA PREVENIR, COMBATIR  
Y ELIMINAR EL TERRORISMO**

(Resolución aprobada en la octava sesión plenaria,  
celebrada el 7 de junio de 1996)

**LA ASAMBLEA GENERAL**

VISTA la Resolución AG/RES. (XXV-0/95), mediante la cual se convocó a una Conferencia Especializada Interamericana sobre terrorismo a celebrarse durante el primer semestre de 1996;

TENIENDO PRESENTE que la referida Conferencia Especializada se realizó en la ciudad de Lima entre los días 23 y 26 de abril, y que la misma adoptó la «Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo» y el «Plan de Acción sobre Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo»,

TENIENDO EN CUENTA las propuestas presentadas por el Secretario General referidas a las nuevas modalidades de cooperación interamericana para enfrentar el terrorismo con la eficacia debida, que han sido incluidas en la Declaración de Montrouis, «Una Nueva Visión de la OEA» y presentadas en el documento «El Derecho de un Nuevo Orden Interamericano», que se encuentra bajo consideración de los gobiernos;

**CONSIDERANDO:**

Que, en el «Plan de Acción sobre Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo», se recomienda, entre otras medidas, que en el marco de la OEA se efectúe el seguimiento de los avances del cumplimiento de dicho Plan de Acción y que la Asamblea General de la OEA considere la convocatoria de una reunión de expertos para examinar los medios que permitan mejorar el intercambio de información entre los Estados miembros, con el fin de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo;

Que, asimismo, la resolución CEITE/RES. 2/96, recomienda a la Asamblea General de las Organizaciones que considere los medios y mecanismos apropiados para efectuar el seguimiento de las medidas acordadas en la Declaración y Plan de Acción aprobados en la referida Conferencia Especializada; y

El contenido del Informe Final de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo (CEITE/doc.28)

RESUELVE:

1. Reiterar su más enérgica condena frente a todas las formas de terrorismo, cualesquiera sean sus agentes o modalidades, y repudiar las graves consecuencias de estos actos que, como fue señalado en la Cumbre de las Américas; «Constituyen una violación sistemática y deliberada de los derechos de los individuos».

2. Expresar su satisfacción por la realización de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo celebrada entre el 23 y el 26 de abril de 1996, en Lima-Perú y por la adopción de la «Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo» y el Plan de Acción sobre Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo».

3. Encomendar al Consejo Permanente que considere los medios y mecanismos apropiados para el seguimiento de las medidas recomendadas en el Plan de Acción adoptado en Lima, elevando un informe sobre los progresos y resultados obtenidos a la próxima Asamblea General.

4. Solicitar al Consejo Permanente que considere la convocatoria de un Reunión de expertos gubernamentales para examinar los medios que permitan mejorar el intercambio de información y otras medidas de cooperación entre los Estados miembros con el fin de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo.

5. Llamar la atención de todos los órganos de la OEA, y en particular de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre la importancia de la Declaración de Lima y Plan de Acción sobre la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo, adoptados en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo.

6. Encomendar al Comité Jurídico Interamericano que continúe el estudio del tema «Cooperación Interamericana para enfrentar el Terrorismo» a la luz de los documentos adoptados en la Conferencia Especializada sobre la materia realizada en Lima.