

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

Arnoldo Brenes Castro*

Secretario de la Comisión Interinstitucional sobre Terrorismo (CISTE)

Introducción

El 3 de junio de 2002, Costa Rica y otros veintinueve Estados firmaron la Convención Interamericana contra el Terrorismo durante la XXXII Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, celebrada en Bridgetown, Barbados. La Convención fue posteriormente presentada a la Asamblea Legislativa costarricense para su aprobación, correspondiéndole a la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior su estudio. Sin embargo, a lo largo de las discusiones que se tuvieron en dicha Comisión surgieron una serie de interrogantes y preocupaciones sobre algunos aspectos del instrumento¹.

En pocas palabras, las preocupaciones de las señoras y los señores diputados giraban principalmente en torno a la falta de una definición universal de lo que se considera “terrorismo”, y a las consecuencias jurídicas que esto pudiera tener en la aplicación eventual de la Convención. En particular, se expresaba preocupación por los efectos de la ausencia de una definición de terrorismo sobre algunas reglas contenidas en la Convención, como son el principio de no considerar los delitos de terrorismo como delitos políticos, o bien la denegación del refugio o el asilo a presuntos terroristas.

Con el fin de brindar insumos adicionales para una mejor comprensión del origen y efectos sobre la legislación costarricense de algunos elementos de la Convención, el 25 de noviembre de 2003, se realizó una presentación ante la Comisión de Relaciones Internacionales. El presente ensayo está basado en el texto elaborado con ocasión de dicha presentación, el cual se ha adaptado para ser publicado, como un aporte al estudio de una temática que es novedosa en nuestro país.

El objetivo principal de este ensayo, por lo tanto, es analizar algunos de los aspectos de la Convención sobre los que en apariencia había dudas, con el propósito de intentar aclararlas. No se pretende ni se intenta realizar un análisis exhaustivo de toda la

* Asesor del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Coordinador de la Comisión de Revisión de la Legislación costarricense sobre Terrorismo, Punto de Contacto Nacional del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y Secretario de la Comisión Interinstitucional sobre Terrorismo (CISTE).

¹ Ver sobre todo las actas de la Comisión de Relaciones Internacionales de las sesiones ordinarias N° 37 de 25 de marzo de 2003 y N° 4 de 10 de junio de 2003.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

Convención, sino sólo de aquellos aspectos en los cuales se había manifestado una preocupación expresa.

Para lograr este objetivo, en primer término se hará una breve referencia al contexto internacional de la lucha contra el terrorismo a la fecha en que se firmó la Convención Interamericana. De él se derivan una serie de obligaciones y compromisos para los Estados que han surgido de los principales foros multilaterales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Sistema de integración Centroamericana (SICA), que explican la razón de algunas de las medidas que se están tomando internacionalmente. En este contexto se destaca la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU.

En esta temática es importante conocer algunas de las acciones que Costa Rica ha tomado en cumplimiento de estas obligaciones, como parte del marco más amplio de los esfuerzos que el país realiza para cooperar en la lucha internacional contra el terrorismo.

En segundo lugar, se hará mención al problema de la falta de definición universal del "terrorismo".

En tercer lugar, y con el fin de abordar posteriormente uno a uno los temas concretos que han sido objeto de discusión en la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Legislativa, y en los cuales parecían radicar las principales dudas, se analizará brevemente la normativa jurídica nacional e internacional sobre la lucha contra el terrorismo. Para ello, en primera instancia se hará un repaso rápido de los artículos del Código Penal que se refieren a delitos relacionados con terrorismo. Posteriormente, se verán las conductas delictivas establecidas por las diez convenciones internacionales sobre las cuales se basa la Convención Interamericana, relacionándolas con la normativa respectiva del Código Penal costarricense.

El propósito de este ejercicio es demostrar que en realidad la mayoría de las conductas delictivas definidas como actos de terrorismo por estas convenciones ya están contempladas en nuestro ordenamiento jurídico, si bien en algunos casos la tipificación no recoge absolutamente todos los elementos establecidos en las convenciones respectivas. Así que, por lo menos en este respecto, no hay mayor novedad para nuestra legislación que se derive de la Convención. Asimismo, este ejercicio demuestra que de ninguna manera la falta de una definición universalmente aceptada sobre el terrorismo significa que se esté violando el principio de legalidad o de tipicidad en materia penal, pues las conductas delictivas relacionadas con terrorismo están claramente definidas, tanto en la normativa internacional como en nuestro ordenamiento interno.

Finalmente, se abordarán algunas cuestiones puntuales que fueron expresadas durante el análisis de la Convención, como son la exclusión del terrorismo como delito político o conexo con motivaciones políticas, y la regla de procurar denegar el refugio o el asilo a personas que estén relacionadas con el terrorismo. Estos temas se analizarán a la luz de la normativa internacional y nacional, con el objetivo de constatar que dichas disposiciones ni son nuevas ni presentan riesgo de roce constitucional o legal para el país.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

1.- El contexto internacional actual de la lucha contra el terrorismo

Si bien la lucha internacional contra el terrorismo data ya de hace varias décadas², el tema evidentemente cobró nueva relevancia global a partir de los ataques que Estados Unidos sufrió el 11 de setiembre de 2001, en los cuales murieron ciudadanos de 78 países del mundo, incluidos 28 países americanos. Estos ataques generaron reacciones en los diferentes foros internacionales y regionales, tomándose una serie de medidas para combatir más activamente el terrorismo. En el caso de Costa Rica, se repasarán brevemente las acciones más relevantes que se dieron posteriormente al 11 de setiembre en los tres ámbitos principales de sus relaciones internacionales: el Sistema de las Naciones Unidas, el Sistema Interamericano y el Sistema de Integración Centroamericana.

1.1.- En el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas

Como una reacción inmediata, el 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) emitió la Resolución 1373 (2001) actuando sobre la base del Capítulo VII de la Carta de la ONU, razón por la que su cumplimiento es de acatamiento obligatorio para los Estados miembros de la Organización. Bajo esta Resolución se requiere a los Estados que, entre otras cosas:

- a) Prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo.
- b) Tipifiquen como delito el financiamiento intencional de los actos de terrorismo.
- c) Congelen sin dilación los recursos financieros de terroristas.
- d) Se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo, inclusive reprimiendo el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y eliminando el abastecimiento de armas a los terroristas.
- e) Tipifiquen los actos de terrorismo como delitos graves y aseguren el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos.
- f) Impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en frontera y controles de la emisión de documentos de identidad y de viaje, y mediante la adopción de medidas para evitar la falsificación, la alteración ilegal y la utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje.

² Por ejemplo, en el ámbito internacional, ya desde la década de los años 60 se dan las primeras convenciones que establecen ciertos delitos relacionados con terrorismo, como la “Convención sobre infracciones a ciertos actos cometidos a bordo de aeronaves” de 14 de septiembre de 1963. De manera similar, en el ámbito Interamericano existe la “Convención Interamericana para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando estos tengan trascendencia internacional” de 2 de febrero de 1971. Asimismo, en abril de 1996 se realizó la Primera Conferencia Interamericana Especializada sobre Terrorismo en Lima, y en noviembre de 1998 se llevó a cabo la segunda, en la cual se recomendó la creación del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), que se creó en 1999.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

Por otra parte, la citada Resolución insta a todos los Estados a adherirse lo antes posible a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, y a cooperar entre sí para impedir la comisión de actos de terrorismo. Asimismo, la Resolución crea el Comité contra el Terrorismo (CTC), adscrito al Consejo de Seguridad, y solicita a los Estados que presenten un informe ante dicho Comité sobre las acciones que se estén aplicando o se vayan a aplicar para combatir el terrorismo y dar cumplimiento a la Resolución 1373.

Esta Resolución declara “que los actos, métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y que financiar intencionalmente actos de terrorismo, planificarlos e incitar a su comisión también es contrario a dichos propósitos y principios de las Naciones Unidas.”

1.2.- En el ámbito de la Organización de los Estados Americanos

En el ámbito interamericano, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se reunió el 19 de septiembre de 2001 para analizar la respuesta de la OEA a los ataques terroristas del 11 de setiembre, y decidió convocar tanto una Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, de conformidad con la Carta de la OEA, como al Órgano de Consulta (igualmente compuesto por los Ministros, quienes actúan como “Órgano de Consulta”), de conformidad con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).³

De esta manera, la XXIII Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores y la XXIV Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores actuando como Órgano de Consulta se llevaron a cabo el 21 de septiembre de 2001 siguiente. Es en la XXIII Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, precisamente presidida por Costa Rica, que se adoptó una resolución en la cual, entre otras cosas, se solicita al Consejo Permanente de la OEA que elabore un borrador de convención hemisférica contra el terrorismo para que fuera conocida durante la Asamblea General de 2002. Para dar cumplimiento a este mandato, se creó un Grupo de Trabajo, presidido por el Representante Permanente de México ante la OEA, que luego de tres sesiones formales entre noviembre de 2001 y marzo de 2002, cumplió con la tarea encargada. De esta manera, el 3 de junio de 2002, durante la XXXII Asamblea General de la OEA, celebrada Bridgetown, Barbados, treinta Estados Miembros de la Organización, entre ellos Costa Rica, firmaron la Convención Interamericana contra el Terrorismo. El 6 de julio de 2003 la Convención entró en vigor, un mes después de que el sexto país—Nicaragua—depositó su instrumento de ratificación, como lo establece su artículo 22.

1.3.- En el ámbito del Sistema de Integración Centroamericana

En el ámbito centroamericano, cabe mencionar que como reacción inmediata a los ataques terroristas del 11 de septiembre, se llevó a cabo una Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno en Tegucigalpa, el 19 de septiembre de 2001. En dicha Reunión,

³ Para mayor detalle sobre los antecedentes, contenido y proceso de negociación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, ver Lagos, E. y Rudy, T. D., “Preventing, Punishing and Eliminating Terrorism in the Western Hemisphere: a post 9/11 Inter-American Treaty” en *Fordham International Law Journal* (Volumen 26, Número 6, Junio de 2003) pp. 1619-1648.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

los Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica emitieron una Declaración en la que condenan los actos terroristas del 11 de septiembre y elaboran una serie de directrices para que Centroamérica combata unida, el terrorismo internacional.

De conformidad con el mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno, la Comisión de Seguridad de Centroamérica, conformada por los Viceministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Seguridad, se reunió en Tegucigalpa el 27 de septiembre, y elaboró las bases para un Plan centroamericano de cooperación integral contra el terrorismo y actividades conexas. Se le encargó a las Subcomisiones de Seguridad, Defensa y Jurídica que se reunieran para concluir la elaboración de dicho Plan. Estas subcomisiones se reunieron en Tegucigalpa el 23 y 24 de octubre y aprobaron una serie de acciones estratégicas para combatir el terrorismo en el ámbito regional: intercambio de información, refuerzo de la seguridad en las fronteras, puertos y aeropuertos, refuerzo de los controles y vigilancia de los flujos migratorios y el fortalecimiento de las legislaciones penales, entre otras medidas.

2.- Acciones de Costa Rica

Una de las primeras medidas que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto impulsó fue iniciar el proceso de adhesión a las dos convenciones internacionales contra el terrorismo que Costa Rica no había suscrito⁴, y el proceso de ratificación de las cuatro que sí se habían firmado pero estaban pendientes de ratificación⁵. De esta forma, entre octubre de 2001 y septiembre de 2002, la Asamblea Legislativa aprobó las seis convenciones internacionales sobre terrorismo de las que Costa Rica no era parte todavía—así como la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres Protocolos—y posteriormente se completó el trámite de depósito de los instrumentos respectivos. En consecuencia, Costa Rica es actualmente parte del marco jurídico internacional diseñado para prevenir y combatir el terrorismo, que consiste en doce convenciones internacionales.

Otra medida importante que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto adoptó fue la conformación de un Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Terrorismo, en octubre de 2001, con representación de diversos Ministerios y otras instancias estatales cuyo trabajo se relaciona o pueda relacionar de una forma u otra con diversos aspectos de la seguridad y, en particular, con el terrorismo. Este Grupo de Trabajo se constituyó con el doble propósito de hacer entrega de las doce convenciones internacionales sobre terrorismo y la Resolución 1373 a las instancias participantes y, además, para que asistiera en la elaboración del primer informe que Costa Rica debía presentar al Comité contra el Terrorismo (CTC) del Consejo de Seguridad de la ONU, según lo establecía la

⁴ La Convención Internacional contra la toma de Rehenes (Nueva York, 17 de diciembre de 1979) y la Convención para la Protección Física de Material Nuclear (Viena, 3 de marzo de 1980).

⁵ Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo (Nueva York, 9 de diciembre de 1999); Convención para la Supresión de Actos Ilegales contra la Seguridad de la Navegación Marítima (Roma, 10 de marzo de 1988); Protocolo para la supresión de Actos Ilegales contra la Seguridad de Plataformas Fijas ubicadas sobre la Plataforma Continental (Roma, 10 de marzo de 1988); y el Protocolo para la Supresión de Actos Ilegales de violencia en Aeropuertos que sirven a la Aviación Civil Internacional (Montreal, 24 de febrero de 1988).

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

Resolución 1373. Cabe mencionar que con la asistencia de este Grupo, a la fecha se han elaborado cuatro informes para el CTC.

Asimismo, el Grupo de Trabajo se constituyó en una Comisión Interinstitucional para la Revisión de la Legislación Costarricense sobre Terrorismo, encargada de elaborar un proyecto de ley que le permitiera al país dar cumplimiento a las obligaciones internacionales derivadas de las convenciones y requerimientos internacionales sobre la materia. El proyecto de “Ley para el Fortalecimiento de la Legislación costarricense sobre Terrorismo”, preparado por la Comisión, se encuentra actualmente en conocimiento de la Comisión de Narcotráfico de la Asamblea Legislativa.⁶

El Grupo de Trabajo también resultó ser una instancia efectiva para definir las posiciones nacionales sobre el tema del terrorismo que se presentarían en foros internacionales, así como para coordinar algunas políticas y acciones nacionales en la materia.

El Poder Ejecutivo, considerando la importancia de las funciones llevadas a cabo por el Grupo de Trabajo sobre Terrorismo, decidió darle carácter permanente, por lo que mediante Decreto Ejecutivo número N° 31659-MP-RE-SP-H-J-MOPT publicado en La Gaceta del 26 de febrero de 2004 se constituyó la Comisión Interinstitucional sobre Terrorismo (CISTE), presidida por el Ministerio de la Presidencia e integrada además por los ministerios de la Presidencia, de Relaciones Exteriores, de Seguridad, de Justicia, de Transportes y de Hacienda, así como las direcciones de Inteligencia, Migración, Aviación Civil, Aduanas, y Navegación y Seguridad, al igual que la Procuraduría General de la República, el Instituto Costarricense sobre drogas, la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia General de Pensiones.

Posteriormente, por medio del Decreto Ejecutivo N° 32356-P-RREE-G-SP-H-J-MOPT-MICIT-MAG-S, publicado en La Gaceta del 16 de mayo de 2005, se amplió la composición de la Comisión, de manera que se incluya además al Ministerio de Ciencia y Tecnología—por su vinculación con el tema del terrorismo cibernético, y los ministerios de Salud y Agricultura y Ganadería, así como al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, debido a los retos que presenta el bioterrorismo.

3.- El tema de la definición del terrorismo

Durante las sesiones de discusión de la Convención en la Comisión de Relaciones Internacionales, se expresó la preocupación por la falta de una definición universal del “terrorismo” y por las posibles consecuencias de esta aparente falta de definición general. Por ejemplo, se ha dicho que la falta de definición del “terrorismo” por parte de la Convención podría tener el problema que *“...no todos los países que vayan a*

⁶ El proyecto de Ley para el Fortalecimiento de la Legislación Costarricense sobre Terrorismo fue también analizado durante tres talleres, organizados por el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la OEA, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito (ILANUD), con el auspicio de los Gobiernos de Costa Rica y Canadá, que se llevaron a cabo del 20 al 22 de enero de 2004, el 8 octubre de 2004 y el 17 de marzo de 2005. Durante los talleres el proyecto de Ley fue analizado por expertos internacionales, quienes brindaron una serie de recomendaciones para mejorarlo.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

suscribir el convenio y en consecuencia, (cuando) se produzca la cooperación policial o judicial, estamos entendiendo lo mismo por terrorismo. Es decir, si bien es cierto se está utilizando el mismo lenguaje, terrorismo, el contenido que se le dé a este concepto, en cada uno de los países, puede ser diferente y, esto puede traer algunos problemas o inconvenientes, al momento de la cooperación, o bien algunas indefiniciones que habría que precisar en el caso nuestro... haciendo reserva, si fuera del caso y, entendiendo por tales lo que la legislación costarricense entienda por terrorismo.”⁷

En esa misma sesión, más adelante se dijo que “...de aprobarse en la forma en que está el texto de la Organización de Estados Americanos, sobre terrorismo, al no definirlo y establecer una serie de obligaciones de intercambio entre diferentes países, si nosotros no hacemos la salvedad o no decimos expresamente al ratificar, lo que estamos entendiendo por actividad terrorista y por financiamiento de esa actividad, lo que la legislación costarricense entiende por tal, podríamos ampliar en forma muy irracional la cooperación en situaciones donde realmente podrían hasta rozar con nuestro sistema constitucional...”⁸

Este temor por las consecuencias de la aparente falta de definición del terrorismo se ha reflejado, a su vez, en otras preocupaciones de las señoras y señores diputados, por ejemplo, en las implicaciones que la Convención Interamericana tendría en relación con las figuras del asilo y el refugio, al igual que con la regla de no considerar los actos terroristas como delitos políticos para efectos de extradición o de cooperación judicial. Por ello, parece vital abordar en primera instancia el tema de la definición del terrorismo.

Desde nuestro punto de vista, es incorrecto pensar que la ausencia de una definición universalmente aceptada de lo que es “terrorismo” pueda derivar en los problemas que se han indicado. En primer lugar, el terrorismo, al igual que la corrupción, es un fenómeno sociológico-político, difícil de definir, y que está sujeto a diversas interpretaciones según las particularidades culturales y religiosas, o bien los intereses políticos. En el ámbito de las Naciones Unidas, por ejemplo, los intentos por elaborar una Convención General sobre Terrorismo Internacional⁹ se han visto reiteradamente frustrados por la dificultad de lograr un acuerdo sobre lo que constituye terrorismo, en particular por su relación con situaciones de conflicto armado interno—en particular las llamadas “guerras de liberación nacional”—o bien por el debate sobre si los Estados pueden o no cometer actos de terrorismo, entre otros aspectos controversiales.

Aparte de las dificultades políticas mencionadas, se debe reconocer que lograr una definición general sobre terrorismo también conlleva problemas técnicos, en particular porque si es demasiado restrictiva se corre el riesgo de excluir situaciones potenciales, y si por el contrario es excesivamente amplia, no tendría mayor utilidad por imprecisa. Al respecto, hay tres elementos que pueden incluirse en la definición: los autores, los medios y la motivación; es decir, quién lo comete, cómo lo comete y para qué lo comete.

⁷ Ver Acta N° 4 de la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, sesión de 10 de junio de 2003.

⁸ *Ibid.*

⁹ La elaboración de esta Convención está a cargo de un Comité Especial, establecido por la Resolución de la Asamblea General 51/210 de 17 de diciembre de 1996.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

En cuanto a los autores, si bien los actos de terrorismo generalmente son causados por grupos organizados, también pueden ser cometidos por individuos aislados, por lo que parece lógico pensar que una definición no podrá limitarse a sujetos que formen parte de un grupo terrorista. Por ejemplo, el CTC ha insistido en que al momento en que los países elaboren su propia legislación antiterrorista se prevea que el delito de reclutamiento de personas para cometer actos de terrorismo pueda ser llevado a cabo incluso por una sola persona, que no forme parte de un grupo.

Por otra parte, en cuanto a los medios utilizados para cometer actos de terrorismo, la definición también debe ser suficientemente amplia como para no excluir medios poco convencionales, tales como los aviones utilizados en los ataques del 11 de septiembre. Por ello, la mayoría de las definiciones existentes se concentran más en la motivación de los actos terroristas o bien en los resultados esperados por dichas acciones. Sin embargo, en cuanto a estos aspectos, la definición igualmente debe ser amplia, pues junto con las tradicionales reivindicaciones políticas o religiosas—incluyendo la posibilidad de exigir a un Gobierno o a un organismo internacional el hacer o dejar de hacer algo—pueden haber fines meramente anarquistas o incluso financieros, por ejemplo cuando se produce una alianza entre la insurgencia y el crimen organizado transnacional.

Por último, en cuanto al resultado en sí, es claro que el terror se produce no sólo hiriendo y matando personas, sino también secuestrándolas para exigir condiciones políticas por su liberación, o incluso destruyendo infraestructura de importancia estratégica. Debido a esto, no parece conveniente limitar una definición general de terrorismo al establecer resultados muy específicos.

Por todo lo anterior, una definición universal sobre terrorismo al final probablemente deberá ser sumamente general y centrarse principalmente en el fin del acto terrorista: crear “terror” entre la población civil, por cualquier medio.

Sin embargo, desde el punto de vista penal, lo que importa para el principio de legalidad es que las conductas delictivas asociadas con el terrorismo sí estén claramente descritas y que se les haya asignado una sanción. En este sentido, la Procuraduría General de la República, en su Pronunciamiento Jurídico O.J. 101-2003, de fecha 26 de junio de 2003, emitido precisamente con ocasión de una consulta parlamentaria sobre la Convención Interamericana contra el Terrorismo, se refiere a este aspecto, citando jurisprudencia constitucional sobre los requisitos de legalidad constitucional que rigen en materia penal a la hora de definir el tipo penal, que son la descripción del conducta y la pena correspondiente.¹⁰

Cuando se redactó la Convención Interamericana, considerando la conocida dificultad de lograr consenso en torno a una única definición sobre terrorismo—y verificado esto luego de algunos intentos en el seno del Grupo encargado de redactar la Convención—deliberadamente se optó por la fórmula de obviar la definición y más bien describir las conductas que se considerarían actos de terrorismo. Para ello, el artículo 2 de la Convención Interamericana remite a diez convenciones internacionales que sí

¹⁰ Sala de la Jurisdicción Constitucional, Voto N° 3686-93 de 30 de julio de 1993.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

definen diversas acciones que internacionalmente se consideran actos de terrorismo¹¹. Esta técnica no es nueva, pues ya la Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento al Terrorismo de 1999 utiliza un recurso similar, al remitir a una serie de convenciones internacionales para definir los actos terroristas. La mayoría de los delitos contenidos en el listado del artículo 2 ya están tipificados en nuestro Código Penal—si bien con algunas carencias—contando por lo tanto con las penas respectivas.

Es por esta razón que para todos los Estados Partes de la Convención Interamericana sí está claramente definido cuáles conductas se considerarán actos de terrorismo. Por lo tanto, no importa que no exista una definición universalmente aceptada sobre el terrorismo, ni que tanto la Convención Interamericana como nuestro Código Penal no definan lo que es terrorismo, pues al hablar de “terrorismo” se entiende que se está haciendo referencia exclusivamente a los delitos establecidos en las diez convenciones internacionales enumeradas en el artículo 2. Cualquier solicitud de cooperación judicial entre Estados Partes versaría sobre estos delitos específicos y no sobre un concepto vago e indefinido de “terrorismo”. En virtud de lo anterior, no tendría sentido hacer una declaración interpretativa al ratificar la Convención para indicar qué es lo que Costa Rica entiende por terrorismo, pues la misma Convención se encarga de hacer esta aclaración.

Como respaldo de la anterior tesis, puede hacerse una analogía entre el terrorismo y la corrupción, pues ambos son conceptos sociológico-políticos más que jurídicos. Al igual que sucede con el terrorismo, el Código Penal costarricense no define lo que es la “corrupción” en general, pero sí contempla una serie de tipos penales que sancionan actos específicos de corrupción, por ejemplo aquellos contemplados en el Título XV—Delitos contra los Deberes de la Función Pública—del Código Penal (artículos 331 al 358). Asimismo, la Convención Interamericana contra la Corrupción (adoptada en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996) tampoco contiene una definición general sobre la corrupción, pero enumera, en su artículo VI, una serie de actos de corrupción y establece la obligación de los Estados Partes de tipificar como delitos en la legislación interna estos actos. La Convención Interamericana contra el Terrorismo aplica una técnica similar, aunque en vez de establecer directamente en su articulado los actos que son considerados como terroristas, remite a las diez Convenciones internacionales mencionadas en su artículo 2.

4.- El terrorismo en la legislación penal costarricense

Hechas las consideraciones anteriores, es importante ahora repasar el Código Penal de Costa Rica para identificar el tratamiento que éste le ha dado a los delitos

¹¹ Hay otras dos convenciones internacionales sobre terrorismo que no fueron incluidas en el artículo 2 de la Convención Interamericana, que son el Convenio sobre las infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de las aeronaves (Tokio, 14 de septiembre de 1963) y el Convenio sobre marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (Montreal, 1 de marzo de 1991). La razón de su exclusión es que no tipifican delitos específicos. Ver Lagos, E. y Rudy, T. D., “Preventing, Punishing and Eliminating Terrorism in the Western Hemisphere: a post 9/11 Inter-American Treaty”, *op. cit.* p. 1629.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

relacionados con terrorismo. Para ello se transcribirán los artículos que específicamente se relacionan con terrorismo¹²:

4.1.- “Incendio o explosión

Artículo 246.- *Será reprimido con prisión de cinco a diez años el que, mediante incendio o explosión, creare un peligro común para las personas o los bienes.*

La pena será:

1) *De seis a quince años de prisión, si hubiere peligro de muerte para alguna persona, si existiere peligro de destrucción de bienes de valor científico, artístico, histórico o religioso, si se pusiere en peligro la seguridad pública, o si se tuvieren fines terroristas.*

2) *De diez a veinte años de prisión, si el hecho causare la muerte o lesiones gravísimas a alguna o algunas personas, o si efectivamente se produjere la destrucción de los bienes a que se refiere el inciso anterior.*

3) *De cinco a diez años de prisión, si a causa del hecho se produjere otro tipo de lesiones, o se destruyeren bienes diferentes a los enumerados en los párrafos anteriores.*

Para los fines de este artículo y de los artículos 274 y 374, se considerarán actos de terrorismo los siguientes:

a) *Los hechos previstos en los artículos 215, incisos 5) y 6) ¹³ y 258 de este Código¹⁴.*

b) *Los atentados contra la vida o la integridad corporal de funcionarios públicos o de diplomáticos o cónsules acreditados en Costa Rica o de paso por el territorio nacional.*

c) *Los atentados contra naves, aeronaves en tierra, vehículos de transporte colectivo, edificios públicos o de acceso al público, cometidos mediante la utilización de armas de fuego o explosivos, o mediante la provocación de incendio o explosión.”*

4.2.- “Secuestro extorsivo

Artículo 215.- *Se impondrá prisión de diez a quince años a quien secuestre a una persona para obtener rescate con fines de lucro, políticos, político-sociales, religiosos o raciales (...)*

La pena será de quince a veinte años de prisión:

(...)

¹² Los subrayados en la transcripción de los artículos son para efectos de resaltar las menciones al terrorismo y no constan en los textos originales.

¹³ Nota: deberían ser los incisos 7 y 8 del art. 215. Cuando se hizo la reforma del artículo 215 en 2001 para adicionar dos nuevos incisos posiblemente no se tomó en cuenta lo establecido en el art. 246.

¹⁴ Nota: en una edición del Código Penal de febrero de 2001, el artículo 246 hace referencia al artículo 260 en vez del 258. En diciembre de 1997 se reformaron varios artículos (entre ellos el 246) y se varió la numeración de otros, incluyendo el 260 (que anteriormente era el 258).

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

7. Cuando la persona secuestrada sea un funcionario público, un diplomático o cónsul acreditado en Costa Rica o de paso por el territorio nacional y para liberarla se exijan condiciones políticas o político-sociales.

8. Cuando el secuestro se realice para exigir a los poderes públicos nacionales o de un país amigo, una medida o concesión.”

4.3.- “Apoderamiento ilícito o destrucción de aeronaves

Artículo 260.- Será reprimido con prisión de cinco a quince años quien:

a) Se apodereare, mediante violencia en las personas o en las cosas, o utilizando amenazas graves, de una aeronave que se encuentre en vuelo.

b) Destruyere, mediante la utilización de armas, explosivos, provocación de explosión o incendio, una aeronave que se encuentre en vuelo o la carga que en ella se transporte.

La pena será de quince a veinticinco años de prisión cuando los hechos descritos en los incisos anteriores produzcan la muerte de personas o les causen lesiones graves o gravísimas...”

4.4.- “Asociación ilícita

Artículo 274.- Será reprimido con prisión de uno a seis años, quien tome parte en una asociación de dos o más personas para cometer delitos, por el solo hecho de ser miembro de la asociación.

La pena será de seis a diez años de prisión si el fin de la asociación es cometer actos de terrorismo o secuestro extorsivo.”

4.5.- “Delitos de carácter internacional

Artículo 374.- Se impondrá prisión de diez a quince años a quienes dirijan organizaciones de carácter internacional dedicadas a traficar con esclavos, mujeres o niños, drogas y estupefacientes, o formen parte de ellas, cometan actos de secuestro extorsivo o terrorismo e infrinjan disposiciones previstas en los tratados suscritos por Costa Rica para proteger los derechos humanos.”

Los artículos transcritos evidencian que el Código Penal costarricense, si bien no establece directamente una definición de terrorismo, sí contiene algunos artículos referidos a delitos específicos que se consideran actos de terrorismo. Nuevamente, si eventualmente hubiera que procesar y condenar a una persona por cometer actos de terrorismo, lo que pareciera importar es que las conductas delictivas estén claramente definidas con sus correspondientes penas asignadas, sin que importe si el Código Penal contiene o no una definición genérica sobre terrorismo.

Para completar el marco jurídico global que regula el terrorismo de conformidad con la Convención Interamericana, el siguiente paso es considerar los delitos establecidos en las diez Convenciones internacionales sobre terrorismo que se consignan en su artículo 2.

5.- Los delitos de terrorismo contenidos en las diez Convenciones internacionales

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

Al hacer un repaso de los delitos contenidos en las diez Convenciones internacionales sobre terrorismo y los tipos penales afines contenidos en el Código Penal de Costa Rica, se observa que la gran mayoría ya están contemplados en nuestra legislación, si bien con algunas carencias. Debido a ello, al menos en este aspecto, la Convención Interamericana no presenta mayor novedad para el país. Además, en el tanto que todas estas Convenciones y Protocolos ya han sido ratificados por Costa Rica, si hubiera que modificar la legislación doméstica para cumplir con sus requerimientos dichas obligaciones se derivarían directamente de estos instrumentos antes que de la Convención Interamericana.

A continuación se presentan los principales delitos de las diez Convenciones y los artículos correspondientes del Código Penal que los homologan o bien que le permitirían al país cumplir con su obligación de procesar y juzgar a quienes cometan este tipo de actos, si fuera necesario:

5.1.-*Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1970)*¹⁵

“Artículo 1: Comete una ofensa toda persona que a bordo de una aeronave en vuelo tome o intente tomar control de la aeronave ilícitamente, por la fuerza o con amenaza de fuerza o por otra forma de intimidación, o que sea cómplice en este tipo de acciones.

Código Penal:

- Art. 260 Apoderamiento ilícito o destrucción de aeronaves
- Art. 246 inciso c) establece que los atentados contra naves en tierra se consideran actos de terrorismo
- Art. 251 Peligro de naufragio y desastre aéreo

5.2.- *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971)*¹⁶

“Artículo 1: Cualquier persona comete un delito si ilícita e intencionalmente:

a) comete un acto de violencia contra una persona a bordo de una aeronave en vuelo si ese acto puede poner en peligro la seguridad de esa aeronave; o

b) destruye una aeronave en servicio o causa daño a dicha aeronave que la torne incapaz de volar o que pueda poner en peligro su seguridad durante el vuelo; o

c) coloca o causa que se coloque en una aeronave en servicio, por cualquier medio, un aparato o sustancia que pueda destruir esa aeronave, o causarle daño que la rinda incapaz de volar o causarle daño que pueda poner en peligro su seguridad durante el vuelo; o

¹⁵ Suscrito en La Haya, el 16 de diciembre de 1970. Aprobado mediante Ley N° 4759, publicada en la Gaceta del 20 de mayo de 1971. Ratificado el 9 de julio de 1971.

¹⁶ Suscrito en Montreal, el 23 de setiembre de 1971. Aprobado mediante Ley N° 5299, publicada en La Gaceta del 5 de setiembre de 1973. Ratificado el 20 de setiembre de 1973.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

d) destruya o dañe instalaciones para la navegación aérea o interfiera con su operación si tal acto puede poner en peligro la seguridad de la nave en vuelo; o

e) comunica información a sabiendas de que es falsa, poniendo así en peligro la seguridad de la nave en vuelo...”

Código Penal:

- Art. 260 Apoderamiento ilícito o destrucción de aeronaves
- Art. 246 inciso c) establece que los atentados contra naves en tierra se consideran actos de terrorismo
- Art. 251 Peligro de naufragio y desastre aéreo

5.3.- Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1973)¹⁷

“Artículo 2: Cada Estado parte debe calificar como delitos en su legislación interna, cuando se realicen intencionalmente:

a) la comisión de un homicidio, secuestro u otro atentado contra la integridad física o la libertad de una persona internacionalmente protegida;

b) la comisión de un atentado violento contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de una persona internacionalmente protegida que pueda poner en peligro su integridad física o su libertad;

c) la amenaza de cometer tal atentado, y

d) la complicidad en tal atentado.”

Código Penal

- Art. 246 (Incendio o explosión) el inciso b) establece que los atentados contra la vida o la integridad de funcionarios públicos o de diplomáticos o cónsules acreditados en Costa Rica o de paso por el territorio nacional se consideran actos de terrorismo.
- Art. 215 (Secuestro extorsivo), el inciso 7 agrava la pena cuando la persona secuestrada sea un diplomático o cónsul acreditado en Costa Rica o de paso por el territorio nacional y para su liberación se exijan condiciones políticas o político sociales; el inciso 8 agrava la pena cuando el secuestro se realice para exigir a los poderes públicos nacionales o de un país amigo alguna medida o concesión.

5.4.- Convención Internacional contra la toma de rehenes (1979)¹⁸

“Artículo 1:

1. Toda persona que se apodere de otra (que en adelante se denominará “el rehén”) o la detenga, y amenace con matarla, herirla o mantenerla detenida a fin de obligar a un tercero, a saber, un Estado, una organización internacional intergubernamental, una persona natural o jurídica o un grupo de personas, a una acción u omisión como

¹⁷ Suscrita el 14 de diciembre de 1973, en Nueva York. Aprobada mediante Ley N° 6077, publicada en La Gaceta del 23 de setiembre de 1977. Ratificada el 2 de noviembre de 1977.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

condición explícita o implícita para la liberación del rehén, comete el delito de toma de rehenes en el sentido de la presente Convención.

2. Toda persona que

a) intente cometer un acto de toma de rehenes, o

b) participe como cómplice de otra persona que cometa o intente cometer un acto de toma de rehenes

comete igualmente un delito en el sentido de la presente Convención.”

Código Penal

- Art. 215 Secuestro extorsivo.-

5.5.- Convenio sobre la protección física de los materiales nucleares (1980)¹⁹

El artículo 7 obliga a tipificar como delito grave la comisión intencional de:

“a) Un acto sin autorización legal que constituya la recepción, posesión, uso, transferencia, alteración, desecho o dispersión de material nuclear y que cause o pueda causar muerte o lesiones serias a cualquier persona o daño sustancial a la propiedad;

b) Hurto o robo de material nuclear;

c) Obtención fraudulenta de material nuclear;

d) Un acto que constituya una demanda de material nuclear mediante el uso o amenaza de uso de la fuerza o cualquier otra forma de intimidación;

e) Una amenaza: (i) de usar material nuclear para causar muerte o lesiones serias a cualquier persona o daño sustancial a la propiedad, o (ii) de cometer una ofensa descrita en el inciso b) anterior para obligar a una persona física o jurídica, organización internacional o Estado a realizar o abstenerse de realizar cualquier acto;

f) El intento de cometer las ofensas descritas en los párrafos (a), (b), o (c); y

g) Un acto que constituya participación en una ofensa descrita en los párrafos (a) a (f)”

Código Penal:

No hay disposiciones análogas en el Código Penal costarricense

5.6.- Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional, complementario del

¹⁸ Suscrita en Nueva York, el 17 de diciembre de 1979. Costa Rica no la firmó. Aprobada por ley N° 8253 del 18 de abril de 2002, publicada en La Gaceta N° 203 del 22 de octubre de 2002. Adhesión el 24 enero del 2003.

¹⁹ Suscrito en Viena el 3 de marzo de 1980. Costa Rica no la firmó. Aprobado por ley N° 8265 del 23 de abril de 2002, publicada en La Gaceta N° 221 del 15 de noviembre de 2002. Adhesión el 2 de mayo del 2003.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

*Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1988)*²⁰

Modifica la Convención agregando como ofensa cometer en forma ilícita e intencional, utilizando un aparato, sustancia o arma, un acto de violencia contra una persona en un aeropuerto sirviendo la aviación civil internacional que cause la muerte o serias lesiones a personas, o que destruya o seriamente dañe las instalaciones del aeropuerto o las naves que estén en él.

Código Penal:

- Art. 246 (incendio o explosión) inciso c) establece que los atentados contra naves en tierra se consideran actos de terrorismo
- Art. 251 (peligro de naufragio y desastre aéreo)

*5.7.- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (1988)*²¹

“ Artículo 3: Se comete una ofensa si una persona, ilícita e intencionalmente, toma el control de un barco por la fuerza; si amenaza o realiza otra forma de intimidación; si comete agresión o un acto de violencia contra una persona a bordo del barco si ese acto puede poner en peligro la navegación segura del barco; si destruye el barco o le causa daño al barco o a su cargamento; si coloca o ayuda a colocar un aparato o sustancia que lo pueda destruir o amenazar su seguridad; si interfiere con los instrumentos de navegación; si comunica información falsa; o si hiere o mata a una persona al tratar de cometer alguna de las ofensas anteriores.”

Código Penal:

- Arts. 258 y 259 (piratería)

*5.8.- Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (1988)*²²

Extiende los delitos contenidos en el “Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima” a los actos que se cometan en o contra plataformas fijas ubicadas en la plataforma continental.

Código Penal:

- Art. 251 Peligro de naufragio y de desastre aéreo (incluye construcciones flotantes, pero no incluye plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental).

²⁰ Suscrito en Montreal el 24 de febrero de 1988. Aprobado por ley N° 8263 del 23 de abril de 2002, publicada en La Gaceta N° 223 del 19 de noviembre de 2002. Ratificado el 22 de abril del 2003.

²¹ Suscrito en Roma el 10 de marzo de 1988. Costa Rica la firmó. Aprobado por ley 8264 del 23 de abril de 2002, publicada en La Gaceta N° 203 del 22 de octubre de 2002. Ratificado el 25 de marzo del 2003.

²² Suscrito en Roma el 10 de marzo de 1988. Costa Rica la firmó. Aprobado por ley 8258 del 18 de abril de 2002, publicada en La Gaceta N° 204 del 23 de octubre de 2002. Ratificado el 25 de marzo del 2003.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

- Arts. 258 y 259 Piratería (incluye actos de violencia practicados contra los buques o las personas realizados en la plataforma continental, pero no hace referencia expresa a las plataformas fijas)

5.9.- Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997)²³

“Artículo 2: Comete delito quien ilícita o intencionadamente entrega, coloca, arroja o detona un artefacto explosivo u otro artefacto mortífero en o contra un lugar de uso público, una instalación pública o gubernamental, una red de transporte público, o una instalación de infraestructura con el propósito de causar la muerte o graves lesiones corporales; o con el propósito de causar una destrucción significativa de ese lugar, instalación o red que produzca o pueda producir un gran perjuicio económico.”

Código Penal:

- Art. 246. 1 Incendio o explosión con fines terroristas
- Art. 250 Fabricación o tenencia de materiales explosivos

5.10.- Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999)²⁴

Artículo. 2.1: “Comete delito en el sentido del presente Convenio quien por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer: a) Un acto que constituya un delito comprendido en el ámbito de uno de los tratados enumerados en el anexo y tal como esté definido en ese tratado; o b) Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza ó contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.”

“Artículo 8: Cada Estado deberá adoptar las medidas para la identificación, detección y el aseguramiento o la incautación de todos los fondos utilizados o asignados para cometer los delitos, así como el producto obtenido de ellos, a los efectos de su posible decomiso—para lo cual también deben tomar medidas—y considerar la posibilidad de concertar acuerdos para compartir con otros Estados Partes los fondos procedentes de estos decomisos, y establecer mecanismos que los fondos se utilicen para indemnizar a las víctimas de los delitos o sus familiares.”

Código Penal:

No hay disposiciones análogas, pero las figuras de los artículos 274 (Asociación ilícita) y 374 (Asociación para cometer delitos internacionales), las cuales contemplan el

²³ Se suscribió en Nueva York, el 15 de diciembre de 199. Fue aprobado mediante Ley N° 8080, publicada en la Gaceta del 1 de agosto de 2001. Ratificado el 6 de agosto de 2001.

²⁴ Suscrito en Nueva York, el 9 de diciembre de 1999. Aprobado por ley N° 8257 del 18 de abril de 2002, publicada en la Gaceta N° 204 de 23 de octubre de 2002. Ratificado el 24 de enero del 2003.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

terrorismo como uno de los fines de la asociación para delinquir, podrían servir para reprimir el financiamiento al terrorismo.

En conclusión, se aprecia de este ejercicio que la gran mayoría de los delitos establecidos en estas diez Convenciones internacionales sobre terrorismo están contemplados de una forma u otra en nuestro Código Penal, con excepción de los delitos relacionados con materiales nucleares y con el financiamiento al terrorismo. Asimismo, se aprecia que en algunos casos la tipificación en el Código Penal costarricense de otros actos de terrorismo no contiene exactamente todos los elementos establecidos en las convenciones internacionales. En todo caso, el proyecto de “Ley para el Fortalecimiento de la Legislación sobre Terrorismo”, descrito en la sección 2 de este ensayo, subsana estos vacíos.

6.- Exclusión de delitos terroristas como delitos políticos

El artículo 11 de la Convención en comentario (Inaplicabilidad de la excepción por delito político) establece que:

“Para los propósitos de extradición o asistencia jurídica mutua, ninguno de los delitos establecidos en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 se considerará como delito político o delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos. En consecuencia, una solicitud de extradición o de asistencia jurídica mutua no podrá denegarse por la sola razón de que se relaciona con un delito político o con un delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos.”

Esta norma parece haber generado preocupación entre los señores diputados integrantes de la Comisión de Relaciones Internacionales, derivada de la preocupación general por la aparente falta de una definición sobre el terrorismo. Por ejemplo, durante una de las comparecencias, se dijo que *“...recordemos la época cuando Centroamérica estuvo en guerra...de la cantidad de personas que participaban en esos movimientos, que llegaron a Costa Rica y que desarrollaron una gran cantidad de actividades en las Universidades, en Teatros, en Literatura, entre otros...de acuerdo con estas disposiciones, podrían hoy ser calificados de terroristas, no podría dárseles asilo y eventualmente, estarían sometidos a que nosotros, en virtud de compromisos internacionales, los entreguemos a esos otros países que los persigan, en aquel momento, para que se les someta a su legislación penal, lo que pondría en entredicho, en esa condición de Costa Rica, de constituirse en un país, no receptor de delincuentes sino de personas perseguidas políticamente...”*²⁵

En primer lugar, tal como lo señalan Lagos y Rudy²⁶, se debe notar que esta disposición no es nueva, pues se encuentra en el artículo 11 de la Convención para la supresión de atentados terroristas cometidos con bombas (1997)²⁷, el artículo 14 de la

²⁵ Ver acta N° 4 de 10 de junio de 2003.

²⁶ Lagos, E. y Rudy, T. D., “Preventing, Punishing and Eliminating Terrorism in the Western Hemisphere: a post 9/11 Inter-American Treaty”, *op. cit.* p. 1639.

²⁷ “Artículo 11: A los fines de la extradición o de la asistencia judicial recíproca ninguno de los delitos enunciados en el artículo 2 se considerará delito político, delito conexo a un delito político ni delito inspirado en motivos políticos. En consecuencia, no podrá rechazarse una solicitud de

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

Convención Internacional para la supresión del financiamiento al terrorismo (1999)²⁸ y en la resolución 1373 (2001)²⁹.

En segundo lugar, la razón de esta regla parece muy lógica: en el tanto que fácilmente un acto terrorista pueda estar motivado por razones políticas, se busca evitar que el presunto terrorista se ampare en esta figura para evitar la extradición o la cooperación judicial, y lograr así su impunidad. En efecto, hay que recordar que el artículo 3 de la Ley de Extradición costarricense (Ley N° 4795 de 17 de julio de 1971) expresamente permite denegar la extradición “cuando el delito sea político o cuando, aunque común, fuere conexo con un delito político, según la ley costarricense.” La mayoría de los tratados bilaterales de extradición contienen una norma similar. La disposición del artículo 11, por lo tanto, es en realidad una salvaguarda para evitar la impunidad de los terroristas y, como se ha visto, una regla común en instrumentos antiterroristas. En cuanto a las implicaciones de esta norma para el otorgamiento del refugio o del asilo, esto se tratará en el acápite siguiente.

7.- Terrorismo, refugio y asilo

Otro tema que pareciera haber causado preocupación entre los legisladores es el de las limitaciones que se contemplan en la Convención Interamericana para las figuras del refugio y del asilo. Así, el artículo 12 de la Convención (Denegación de la condición de refugiado) establece lo siguiente:

“Cada Estado Parte adoptará las medidas que corresponda, de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho interno e internacional, para asegurar que la condición de refugiado no se reconozca a las personas respecto de las cuales haya motivos fundados para considerar que han cometido un delito establecido en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 de esta Convención.”

El artículo 13 (Denegación de asilo), establece una norma similar para denegar el asilo.

En primer término, en nuestra legislación debe hacerse la distinción entre el derecho de refugio (que es una condición personal que un Estado le reconoce a quien cumple las condiciones necesarias, por lo que se puede considerar un derecho subjetivo) y la figura del asilo, que es en realidad una potestad soberana o derecho que un Estado tiene de otorgar protección a un extranjero frente a la persecución de otro Estado, que se puede o no conceder. De hecho, si el Gobierno decide denegar el asilo, no está obligado a fundamentar su denegatoria. En este sentido, el artículo 1 de la Convención sobre Asilo Diplomático (suscrita en Caracas el 28 de marzo de 1954)

extradición o de asistencia judicial recíproca formulada en relación con un delito de ese carácter por la única razón de que se refiere a un delito político, un delito conexo a un delito político o un delito inspirado en motivos políticos.”

²⁸ Idéntica redacción.

²⁹ “El Consejo de Seguridad... Exhorta a todos los Estados a:...g) Asegurar, de conformidad con el derecho internacional, que el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por los autores, organizadores o patrocinadores de los actos de terrorismo, y que no se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de las solicitudes de extradición de presuntos terroristas.”

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

establece que: “*Todo Estado tiene derecho de conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar porqué lo deniega*”.

En la Convención sobre Asilo Territorial (también suscrita en Caracas el 28 de marzo de 1954) se encuentra una disposición similar en su artículo I: “*Todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno.*”

En la comunidad internacional frecuentemente se habla de derecho de asilo como una figura genérica que engloba también el estatuto de refugiado, pero al menos en Costa Rica ambas figuras están claramente diferenciadas, comenzando por el hecho de que el estatuto de refugiado lo otorga la Dirección General de Migración y Extranjería por medio del Departamento de Refugiados, mientras el asilo político lo otorgan el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores. En resumen, el refugio es un derecho subjetivo, mientras que el asilo es una potestad soberana, pero ambos tienen en común que, una vez otorgados, le brindan protección especial a la persona que lo ostenta, principalmente para efectos de extradición. Asimismo, ambas figuras tienen en común que quien solicita refugio o asilo debe demostrar la persecución política o las amenazas a su vida, a su integridad personal o a su seguridad.

En el caso del refugio, la propia Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 28 de julio de 1951)—principal instrumento internacional sobre la materia—en su artículo 1.F expresamente excluye de los beneficios de la Convención a la persona “*respecto de la cual existan motivos para considerar...b) que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada; c) que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas...*”

Se aprecia que la propia normativa internacional que rige la materia del refugio permite excluir a terroristas, ya sea por haber cometido delitos graves—como son los actos de terrorismo—o bien por realizar actos contrarios a las finalidades y principios de la ONU. Recordemos que la Resolución 1373 (2001) expresamente establece que “*los actos, métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas*”. Por estas razones, de una manera u otra se debería denegar el refugio a las personas sobre quienes haya razones fundadas para considerar que están involucradas en actividades terroristas, independientemente de lo que establece la Convención Interamericana.

Es interesante notar que la regla anterior está contenida no sólo en la citada Resolución 1373 (2001)—que ordena a los Estados a que “*denieguen refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionan refugios...*”, sino también en una resolución de la propia Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Así, en el punto 8 de la Resolución 2003/37 de 23 de abril de 2003, la Comisión de Derechos Humanos:

“*Exhorta a los Estados a que adopten medidas apropiadas de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho nacional e internacional, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, antes de conceder el estatuto de refugiado, con*

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

el fin de cerciorarse de que los solicitantes de asilo³⁰ no han planeado, facilitado o participado en la comisión de actos terroristas, y a que se aseguren, en conformidad con el derecho internacional, de que el estatuto de refugiado no sea objeto de abusos por parte de quienes cometen, organizan o facilitan actos terroristas y de que las declaraciones de motivación política no se consideren una razón para rechazar las solicitudes de extradición de los presuntos terroristas.”

Se concluye entonces que, para efectos de refugio, no sólo es lícito sino de hecho obligatorio denegar dicho estatuto a terroristas. Y para el caso del asilo aún más, tratándose de una potestad soberana antes que de un derecho subjetivo. La Convención sobre Asilo Diplomático de 1954 establece, en su artículo III que *“No es lícito conceder asilo a personas que al tiempo de solicitarlo se encuentren inculpadas o procesadas en forma ante tribunales ordinarios competentes y por delitos comunes, o estén condenadas por tales delitos y por dichos tribunales, sin haber cumplido las penas respectivas...”*

Durante las audiencias de la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Legislativa se expresó preocupación por la posibilidad de denegar asilo a personas que realmente lo podrían merecer—por ejemplo quienes se opongan justamente a un régimen dictatorial u opresivo y luego sean acusadas por dicho régimen como terroristas—en virtud de esta regla. Se dijo que *“...muchas de las situaciones que se originan en guerra, vencedores o vencidos o personas perseguidas podrían, eventualmente, ser calificadas de terroristas, dependiendo de la definición que se adopte y no necesariamente pudieran serlo, sino personas que por ejemplo, por medio de una organización abierta en la comunidad, se opusieron, por medio de las armas, a un gobierno despótico, y estas tendrían la calificación de terroristas, de acuerdo con esta disposición, por indefinición o por una definición sumamente amplia.”³¹*

Esta situación difícilmente podría suscitarse. En primer lugar, no es cualquier acto que puede considerarse terrorista, sino sólo aquellos contemplados en las convenciones internacionales sobre terrorismo. Una persona que sea perseguida por razones políticas—por ejemplo, por escribir o hablar en contra de un Gobierno, o ejercer cualquier otro derecho civil y político o libertad fundamental—de ninguna manera podría considerarse terrorista.

Además, es el Estado otorgante del asilo quien califica los hechos que se le imputan al solicitante de asilo. En este sentido, la Convención sobre Asilo Diplomático establece en su artículo IV que *“Corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución”.*

Por lo tanto, aún cuando un gobierno acusara de terrorista a un disidente político, en primer lugar tendría que imputársele alguno de los delitos de terrorismo internacionalmente reconocidos y, en segundo lugar, Costa Rica siempre tendría la posibilidad de determinar si los hechos imputados en efecto constituyen un acto terrorista—de conformidad con las convenciones internacionales y el derecho interno costarricense. En estas circunstancias, sería poco probable que se cometiera una

³⁰ Se aprecia en este texto que los términos refugio y asilo se usan indistintamente.

³¹ Ver acta N° 4 de 10 de junio de 2003.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

injusticia en este sentido. Y, si en efecto el solicitante de asilo ha cometido alguno de los actos terroristas descritos en las convenciones, evidentemente al país no le interesaría concederle el asilo o el refugio.

Aún en casos de enfrentamientos armados internos, en los cuales podría haber confusión entre actos de guerra y actos de terrorismo, las reglas del Derecho Internacional Humanitario (DIH) mantienen siempre la prohibición de realizar actos de terrorismo en contra de personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas.³² Las convenciones internacionales sobre terrorismo excluyen objetivos militares, por lo que los actos terroristas por definición normalmente se dirigen en contra de blancos civiles inocentes. En consecuencia, si se llegara a cometer cualquiera de los actos terroristas descritos en las diez Convenciones internacionales durante un conflicto armado interno que reúna los requisitos establecidos en el artículo 1 del II Protocolo a los Convenios de Ginebra³³, se trataría más bien de crímenes de guerra, en violación del DIH más que de acciones terroristas, y quien los realice sería sujeto de ser juzgado por la Corte Penal Internacional, de conformidad con el artículo 8 del Estatuto de Roma. Por todo lo anterior, en un caso o en otro, sería poco probable que las reglas de los artículos 11, 12 y 13 puedan resultar en alguna injusticia en contra de personas que realmente merecerían obtener asilo o refugio en Costa Rica.

Conclusiones

Las consideraciones anteriores nos llevan a concluir lo siguiente:

a) En realidad las obligaciones contenidas en la Convención Interamericana contra el Terrorismo no son nuevas, pues prácticamente todas están ya contenidas en otros instrumentos que Costa Rica ya ha ratificado o bien en resoluciones de acatamiento obligatorio, como la 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU. Además, los propios instrumentos internacionales que rigen el refugio y el asilo contemplan limitaciones similares. Aún cuando Costa Rica no fuera parte de esta Convención, igual tendría las mismas obligaciones. La Convención Interamericana es principalmente un instrumento para expresar el compromiso con los esfuerzos regionales para combatir y erradicar el terrorismo, y para facilitar la colaboración entre los Estados del Hemisferio en esta tarea, y no presenta en realidad elementos nuevos para nuestra legislación.

b) La ausencia de una definición universalmente aceptada sobre “el terrorismo” de ninguna manera presenta riesgos o problemas ni para Costa Rica ni para los demás Estados del Hemisferio, pues lo que importa es que las acciones que se consideran terroristas estén claramente definidas y debidamente tipificadas. Por lo tanto, no es

³² Artículo 4 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) de 8 de junio de 1977.

³³ De conformidad con el artículo 1 del II Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra, se requiere que el combatiente sea parte de “fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas...” Por lo tanto, de no darse estas condiciones, no se aplicaría el DIH sino que el autor de los actos sería un terrorista.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

cualquier acto que podría ser calificado por otro Estado como “terrorista”, sino sólo aquellos que correspondan a las conductas descritas en los instrumentos internacionales. En el caso de Costa Rica, la gran mayoría de estas conductas terroristas se encuentran incorporadas en el Código Penal.

c) La regla de no considerar actos terroristas como delitos políticos o ligados a delitos políticos, al igual que la regla de denegar el refugio y el asilo a personas involucradas en actividades terroristas son lógicas en el tanto que buscan evitar la impunidad de estas personas. Estas limitaciones son totalmente acordes con la normativa internacional y la normativa nacional correspondientes.

d) En virtud de todo lo anterior, no parecen haber razones para considerar hacer declaraciones interpretativas a la hora de ratificar la Convención Interamericana contra el Terrorismo, pues en realidad no existen aspectos en ella que puedan rozar con nuestro ordenamiento interno constitucional o legal, ni con el marco jurídico del derecho internacional, en particular el de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.