
La lucha contra el terrorismo y la Corte Penal Internacional: dos temas jurídicos en la agenda de la AGONU

*Socorro Flores Liera**

Sólo en una comunidad en la que existan normas claras que regulen la convivencia entre sujetos iguales puede garantizarse una convivencia pacífica. Por ello, la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) dio al derecho internacional un papel fundamental en el cumplimiento de los objetivos de esa organización.

El trabajo cotidiano de la ONU refleja, entre otras, las siguientes prioridades de la organización: la creación de condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto de las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes del derecho internacional;¹ el fomento de las relaciones de amistad entre las naciones, basadas en el respeto a los principios de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos;² la adopción de medidas para lograr por medios pacíficos, de conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones que puedan poner en peligro la paz,³ así como el impulso de la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional.⁴

El derecho internacional se encuentra presente, de una u otra forma, en todas las actividades de la ONU. Sin embargo, su papel es distinto de acuerdo con el campo específico de acción de que se trate. Por ejemplo, en materia de paz y seguridad internacional, la función del derecho internacional es más limitada que la que puede desempeñar en áreas mercantiles o de cooperación técnica.

*Abogada. Se desempeña como delegada ante la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea General de la ONU, en la representación permanente de México ante esa organización.

¹ Preámbulo de la Carta de la ONU, la cual puede ser consultada en Alberto Székely, *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*, México, UNAM, 1981, tomo I, pp. 26-63 (N. del E.).

² Artículo 1 de la Carta de la ONU.

³ *Ibid.*

⁴ Artículo 13.1, inciso a, de la Carta de la ONU.

Ello es así, entre otras cosas, debido a que el papel del derecho internacional en los trabajos de la ONU está muy vinculado con los intereses políticos que se encuentren en juego. No debe olvidarse que la ONU es una organización de naciones soberanas, en pie de igualdad, cada una con intereses políticos definidos y no necesariamente coincidentes. Así, cuando el derecho y los intereses políticos y de poder confluyen en la misma dirección, se logran avances importantes en el cumplimiento de los propósitos y principios de la organización; por el contrario, cuando la política y el derecho no llevan el mismo camino, poco es lo que puede lograrse. Un ejemplo claro de la primera situación lo constituye la manera en la cual se enfrentó el conflicto en el Golfo Pérsico.

Aun cuando el derecho internacional está presente en todas las actividades de la ONU, tres órganos en particular tienen a su cargo los asuntos jurídicos: la Comisión de Asuntos Jurídicos —o sexta comisión— de la Asamblea General (AGONU); la Comisión de Derecho Internacional (CDI) y la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). La sexta comisión es un órgano en el que están representados todos los Estados miembros de la ONU; la CDI y la CNUDMI son órganos de composición restringida, integrados por expertos a título personal; están subordinados a la autoridad de la sexta comisión y, evidentemente, de la AGRONU.

En los últimos años se ha dado una intensa actividad jurídica en la organización, misma que se ha reflejado en una amplia agenda de la ONU en esta materia, en la adopción de nuevos instrumentos internacionales y en iniciativas para la preparación de otros más.⁵ Tan sólo las aportaciones de la CDI a las labores de la sexta comisión, que constituyen una parte importante del debate anual en la AGRONU, requerirían de un ensayo separado. Sin duda, analizar el papel del derecho internacional en los trabajos de la ONU demandaría un trabajo muy extenso. Por ello, este ensayo sólo estudiará dos de los temas de la agenda de la sexta comisión que gozan de una prioridad especial por parte de los

⁵ Por ejemplo, en 1994, por recomendación de la sexta comisión, la AGRONU adoptó la Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado; tiene por objeto proteger al personal que participa en las actividades mandatadas de la organización. El 21 de mayo de 1997, la AGRONU adoptó la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. Asimismo, se han adoptado otros instrumentos que, sin ser tratados internacionales, contienen disposiciones que facilitan las relaciones de colaboración entre los sujetos de derecho internacional. La Declaración sobre el fortalecimiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, y las Normas modelos para la conciliación de controversias entre Estados son ejemplos de esos instrumentos. Existen otros temas jurídicos que se encuentran aún en consideración.

Estados miembros de la ONU: la lucha contra el terrorismo internacional y el establecimiento de una corte penal internacional.

Estos dos temas tienen en común el haber registrado avances considerables durante los últimos años y el estar vinculados a la agenda de paz y seguridad, aparentemente la de mayor prioridad en los trabajos actuales de la ONU. Resulta interesante constatar cómo, en ambos temas, el derecho y los intereses políticos se orientan hacia la misma dirección, aspecto que ha sido determinante en los avances logrados. Si bien se trataba de asuntos cuya consideración era rutinaria a la luz de las múltiples diferencias de enfoque que prevalecían entre los Estados, hoy se han convertido en prioridades en la agenda jurídica de la AGONU.

El presente ensayo tiene por objeto proporcionar una visión general del estado que guardan ambos temas y, en particular, destacar las transformaciones que han sufrido al convertirse en partes de la agenda de paz y seguridad. En estas transformaciones sobresalen los intentos por promover la adopción de nuevas normas de derecho internacional, o modificar la aplicación de las existentes para adecuarlas a las nuevas necesidades. Se tratará, asimismo, de identificar algunas de las dificultades que deberían superarse para que los compromisos que adquieren los Estados en estos temas puedan realmente conducir al cumplimiento de los objetivos que la ONU se fijó al incluirlos en su agenda de trabajo.

El terrorismo internacional en la óptica de la ONU

La perpetración de actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas, ha sido condenada de manera unánime en la ONU. Sin duda, la adopción de medidas multilaterales para eliminar el terrorismo internacional, en todas sus formas y manifestaciones, tiene un lugar prioritario en la agenda política de la ONU.⁶

En la actualidad, existe tanto una clara convergencia de percepciones sobre la magnitud y la gravedad del terrorismo como un reconocimiento de que sólo a través de medidas coordinadas podrá garantizarse su eliminación del entorno

⁶ A pesar de los esfuerzos, aún no existe en el marco de la ONU una definición de terrorismo. Sin embargo, las resoluciones adoptadas entre 1994 y 1996 hacen referencia a algunos de los elementos que podrían formar parte de una eventual definición: la perpetración de actos de violencia, la finalidad política y el terror en la población son elementos primordiales del debate al respecto.

mundial. Se aprecia, igualmente, un interés por promover la adopción de compromisos cada vez más trascendentes y concretos para combatirlo, así como una tendencia a analizarlo como un problema de paz y seguridad internacionales.

La convergencia de percepciones, sin embargo, no ha sido una constante en las deliberaciones sobre el problema; tampoco es suficiente para lograr su erradicación: durante las últimas décadas, hubo ocasiones en las cuales la imposibilidad de llegar a un acuerdo acerca del tratamiento que debía darse al tema impidió, incluso, la adopción de una resolución de la AGONU.⁷

Para apreciar con mayor claridad la magnitud de los cambios en la actitud de los Estados y poder precisar los nuevos retos, resulta útil hacer un recuento del tratamiento que se ha dado al tema del terrorismo en la ONU. Al respecto, pueden distinguirse dos etapas, en función de los compromisos adquiridos por los Estados en la lucha contra el terrorismo y el peso que se ha otorgado a los movimientos de liberación nacional en la adopción de decisiones: la primera abarca de 1972 a 1987; la segunda de ese último año hasta la fecha.

Tratamiento del terrorismo internacional entre 1972 y 1987

Después de algunos esfuerzos previos, el tema del terrorismo fue incluido en la agenda de la AGONU en 1972.⁸ Independientemente del alto contenido político del tema, entre ese año y 1993, las deliberaciones estuvieron caracterizadas por una orientación social y el prevalecimiento de las posiciones del llamado tercer mundo en las decisiones. De manera general, puede afirmarse que el terrorismo era visto como un problema con orígenes en las desigualdades económicas y sociales imperantes en el mundo.⁹ En este enfoque, se preservaba el derecho de

⁷ Esta situación se presentó en 1973, 1974, 1975 y, de manera más reciente, en 1993, cuando la falta de acuerdo llevó a la AGONU a adoptar simples decisiones de procedimiento para que la condición del tema fuera realizada en otro periodo de sesiones.

⁸ Antes de 1972 se habían realizado ya algunos esfuerzos en el marco del sistema de la ONU para suprimir ciertas manifestaciones del terrorismo. Sin embargo, dichos esfuerzos fueron realizados de manera aislada y sin la intención de analizar el problema desde un punto de vista integral. Algunos de los convenios que resultaron de esos esfuerzos previos son: el Convenio sobre las infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves (Tokio, 1963); el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (La Haya, 1970); y, el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación internacional (Montreal, 1971).

⁹ El informe del Comité Especial sobre Terrorismo, establecido por la AGONU a través de su resolución 3034(XXVII), señaló como principales causas del terrorismo al colonialismo, la discriminación racial, la agresión, la intervención en los asuntos internos de los Estados,

los pueblos a su autodeterminación y la legitimidad de los movimientos de liberación nacional, cuyas acciones eran vistas como respuestas lógicas a la opresión y la dominación extranjeras. En tal contexto, los desacuerdos entre los Estados fueron constantes y las resoluciones adoptadas, en la mayoría de los casos por votación, obtuvieron un gran número de abstenciones y votos en contra.

El tema del terrorismo se incluyó en la agenda de la AGONU a propuesta del Secretario General.¹⁰ No obstante, la influencia del enfoque tercermundista en su tratamiento se reflejó, desde entonces, en el título mismo del tema en la agenda: “Medidas para prevenir el terrorismo *internacional* que pone en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete las libertades fundamentales y estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo y los actos de violencia que tienen su origen en las aflicciones, la frustración, los agravios y la desesperanza y que conducen a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, en un intento por lograr cambios radicales”.¹¹ El tema fue incluido en la agenda después de un intenso debate; posteriormente, fue remitido para su estudio a la sexta comisión.¹²

La solicitud de inclusión del tema que presentó el Secretario General de la ONU se fundó en la creciente incidencia de actos de violencia en contra de la población civil en distintas partes del mundo, y en la necesidad de que la comunidad internacional hiciera frente a los distintos aspectos del terrorismo internacional.¹³ Aun cuando ese alto funcionario internacional destacó que tenía en mente el problema en general, y no se basaba en ningún caso en particular, algunos Estados consideraron que el verdadero origen de la solicitud se encontraba en el ataque perpetrado en 1972, en Munich, Alemania, en contra de atletas israelíes que participaban en los Juegos Olímpicos.

la ocupación o dominación extranjera, la existencia de un orden económico internacional inequitativo, la explotación extranjera de los recursos naturales, la injusticia social, las violaciones masivas de los derechos humanos, la pobreza, el hambre y la frustración. Véase, en los documentos oficiales del 37 período de sesiones de la AGONU, el suplemento A/34/37.

¹⁰ El título originalmente propuesto por el Secretario General para el tema era “Medidas para prevenir el terrorismo que pone en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete las libertades fundamentales”.

¹¹ Los cambios en el título fueron propuestos por Jamaica, cuya solicitud de incluir el calificativo “internacional” fue adoptada por 55 votos a favor, 27 en contra y 38 abstenciones, y por Arabia Saudita, cuya solicitud de incluir la segunda parte del título fue adoptada por 42 votos a favor, 35 en contra y 44 abstenciones. Documentos A/L.672 y A/L.673 del 27 período de sesiones de la AGONU.

¹² La inclusión del tema en la agenda, en 1972, fue decidida por 66 votos a favor, 27 en contra y 33 abstenciones.

¹³ La solicitud del Secretario General y su exposición de motivos pueden consultarse en los documentos A/8791 y Adición 1 del 27 período de sesiones de la AGONU.

Los primeros años de consideración del tema del terrorismo se caracterizaron por un diálogo difícil y ampliamente politizado: a ello contribuyó tanto la tensión en la relación árabe-israelí como las diferencias de enfoque entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

En los debates se reflejaron dos tendencias: la tendencia pragmática, por un lado, favorecía la adopción de medidas para combatir al terrorismo sin necesidad de definirlo ni de esperar los resultados de estudios sobre sus causas; la tendencia integral, por el otro, favorecía al análisis del fenómeno como un todo, sin separar sus efectos de sus causas subyacentes. Mientras que la primera tendencia buscaba una condena absoluta del terrorismo, la segunda buscaba definirlo y distinguirlo de los movimientos de liberación nacional.

Entre 1972 y 1987 predominó la tendencia integral. Se estableció un Comité Especial sobre Terrorismo (CET) que se encargaría de analizar sus causas, de elaborar una definición y de recomendar medidas para combatirlo. Dicho comité, sin embargo, nunca pudo lograr resultados sustantivos. En 1979, tras celebrar tres sesiones en siete años, presentó a la sexta comisión algunas recomendaciones modestas.¹⁴

La lentitud en los trabajos del CET no impidió que la Asamblea General adoptara algunas medidas concretas en el tema. Entre 1972 y 1987 se adoptaron ocho resoluciones,¹⁵ las cuales tuvieron en común los siguientes elementos:

1. Una expresión de preocupación por la persistencia de actos de terrorismo internacional que, a partir de 1979 y a raíz de las recomendaciones del CET, se transformaría en una abierta condena.

¹⁴ Entre las recomendaciones del Comité figuraban: la condena de todos los actos de terrorismo que ponen en peligro vidas humanas inocentes o causan su pérdida o comprometen las libertades humanas fundamentales; un llamado a los Estados para que cumplieran las obligaciones impuestas por el derecho internacional en materia de combate al terrorismo; una exhortación a los Estados para que cooperaran estrechamente en el combate al terrorismo y se convirtieran en partes de los instrumentos existentes; una solicitud al Secretario General para que preparara una compilación de legislaciones nacionales relacionadas con el terrorismo; y, una invitación a analizar la conveniencia de elaborar una nueva convención sobre terrorismo basada en el principio de juzgar o extraditar. Adicionalmente, y sobre la base de los trabajos de uno de sus órganos subsidiarios que consideró las causas del terrorismo, recomendó a los Estados adoptar medidas para eliminar las causas que le dan origen. Véanse los documentos oficiales del 34 periodo ordinario de sesiones, suplemento Núm. 37(A/34/37).

¹⁵ Resoluciones 3034(XXVII) del 18 de diciembre de 1972, 31/102 del 15 de diciembre de 1976, 32/147 del 9 de diciembre de 1977, 34/145 del 17 de diciembre de 1979, 36/109 del 10 de diciembre de 1981, 38/130 del 19 de diciembre de 1983, 40/61 del 9 de diciembre de 1985 y 42/159 del 7 de diciembre de 1987.

2. Un reconocimiento de la importancia de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y el estudio de sus causas subyacentes.
3. Un llamado a los Estados para que solucionaran de manera pacífica y justa las causas del terrorismo y adoptaran medidas a nivel nacional tendientes a su eliminación.
4. Un llamado a los Estados para que cumplieran con las obligaciones que el derecho internacional les impone en la materia; entre ellas: abstenerse de organizar, instigar o participar en la perpetración de actos terroristas en otros Estados, o tolerar que su territorio sea usado para preparar dichos actos; asegurar el enjuiciamiento o extradición de responsables de actos terroristas; y, concertar acuerdos para mejorar la cooperación en contra del terrorismo.
5. Una reafirmación del derecho inalienable de los pueblos a su autodeterminación e independencia y un reconocimiento de la legitimidad de los movimientos de liberación nacional.
6. Una condena al terrorismo cometido por regímenes coloniales, racistas y extranjeros al negar a los pueblos su derecho a la autodeterminación e independencia.
7. Un llamado a los Estados para que se integraran a los instrumentos internacionales que se refieren a algunas formas y manifestaciones del terrorismo, y una solicitud para que armonizaran su legislación interna con las disposiciones de los instrumentos internacionales de los cuales sean parte.

En 1987, a solicitud de Siria, se retomó la discusión sobre la necesidad de contar con una definición del terrorismo; se propuso celebrar una conferencia internacional para definirlo y diferenciarlo de los movimientos de liberación nacional. Sin embargo, para entonces, era ya evidente que el enfoque integral no gozaba más del apoyo mayoritario. Los cambios en la percepción del fenómeno por Estados que comenzaban a tener serios problemas internos de terrorismo, así como el empuje que los países desarrollados comenzaron a dar al enfoque pragmático, impidieron que la iniciativa fructificara.

A pesar de que las resoluciones adoptadas entre 1987 y 1991 mantuvieron viva la propuesta siria y solicitaron las opiniones de los Estados acerca

de la conveniencia de convocar a la conferencia internacional, nunca se lograron resultados concretos.

Tratamiento del terrorismo después de 1987

Si bien entre 1989 y 1993 no hubo modificaciones sustantivas al tratamiento del tema y el debate sobre el terrorismo y la necesidad de distinguirlo de los movimientos de liberación nacional siguió dominando el escenario, dos hechos significativos dejaron ver que un cambio de percepción se estaba gestando: a) el reconocimiento de vínculos entre los terroristas y los traficantes de drogas, los traficantes de armas y las bandas paramilitares puso de manifiesto que la visión sobre las causas del terrorismo que hasta entonces había prevalecido no resultaba ya del todo justificada;¹⁶ y b) la decisión de la AGONU de simplificar el título del tema para denominarlo “Medidas para eliminar el terrorismo internacional”.¹⁷

Para 1993, resultaba evidente que el esquema era insostenible ante el incremento en la violencia terrorista, que los esfuerzos realizados hasta entonces habían sido insuficientes y que el problema había adquirido magnitudes importantes.¹⁸ Se requería, por lo tanto, de la adopción de medidas más concretas.

Varias razones explican ese cambio. Algunas de las más relevantes son: la solución de conflictos en distintas regiones del mundo en las que movimientos de liberación nacional eran protagonistas;¹⁹ el inicio del proceso de paz en el Medio Oriente; la situación interna en algunos Estados, en los cuales comenzaron a aparecer expresiones del terrorismo sin justificaciones aparentes o basadas en la intolerancia, el extremismo y la xenofobia, entre otras; la consolidación de la democracia en el mundo y el reconocimiento de un modelo económico de desarrollo; el aumento en los actos de violencia en contra de la población civil en el mundo; así como los vínculos cada vez más evidentes entre los traficantes de drogas y armas y los terroristas, que demostraban haber adquirido la capacidad para desestabilizar a los Estados. Una razón adicional es el uso de nuevas tecnologías en la comisión de atentados terroristas y la

¹⁶ Véase la resolución 44/29 del 4 de diciembre de 1989.

¹⁷ Resolución 46/51 del 9 de diciembre de 1991.

¹⁸ Las deliberaciones en el marco de la 48 AGONU mostraron una negativa a seguir sosteniendo el enfoque integral, lo cual condujo a la inacción; se decidió que el tema fuera remitido a la 49 AGONU para la continuación del debate. Véase la decisión 48/411, del 9 de diciembre de 1993.

¹⁹ Cabe destacar, por ejemplo, la solución del conflicto sobre Namibia y el proceso de paz en Angola y Camboya.

creciente magnitud de esos actos, que cada vez acaban con un mayor número de vidas.

El año de 1994 marcó un parteaguas en el tratamiento del terrorismo en la ONU. Las posiciones de defensa de los movimientos de liberación nacional, el estudio y el combate de las causas del terrorismo y su definición sufrieron un debilitamiento considerable. Por vez primera en la historia del tema, las resoluciones adoptadas por la AGONU omitieron una referencia expresa a estas cuestiones.²⁰ Además, se adoptó una Declaración solemne sobre medidas para eliminar el terrorismo, la cual condena de manera inequívoca al terrorismo y señala que la perpetración de actos de esa naturaleza no puede justificarse bajo ninguna circunstancia.²¹ Como parte del enfoque de paz y seguridad, se reconoce que los actos, los métodos y las prácticas terroristas constituyen una grave violación de los propósitos y principios de la ONU, que pueden representar una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, poner en peligro las relaciones de amistad entre los Estados, obstaculizar la cooperación internacional y llevar a la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y las bases democráticas de la sociedad.²²

Como muestra de la importancia otorgada al tema, la AGONU decidió considerarlo anualmente a partir de 1995. En 1996, a sólo dos años de la adopción de la declaración solemne, adoptó una declaración complementaria que desarrolla aspectos relacionados con el derecho de asilo, la extradición de terroristas y el financiamiento de actividades terroristas.²³ La negociación de este instrumento fue sumamente compleja y generó, incluso, la división entre los países occidentales, ya que algunos Estados consideraron inaceptable el hecho de mezclar al terrorismo con las instituciones humanitarias y el tratar de calificarlo, sin distinción alguna, de crimen en contra de la humanidad.

La declaración complementaria afirma que los Estados, antes de otorgar la condición de refugiado, deben adoptar medidas apropiadas para cerciorarse de que quienes buscan asilo no hayan participado en actividades terroristas, y para asegurar que, una vez otorgada esa categoría, no se use para preparar u

²⁰ Debe señalarse, sin embargo, que esto no significa que se haya abandonado la distinción. Para varios Estados, el derecho a la autodeterminación no tiene por qué mezclarse con el terrorismo y es objeto de análisis en otros foros de la ONU, en particular en la cuarta comisión de la Asamblea General. Para los países que siguen defendiendo la distinción (Sudán, Pakistán, Líbano y Siria, entre otros) algunos elementos que figuran en las resoluciones 49/52 y 51/210 son suficientes para preservar la legitimidad de las acciones llevadas a cabo por movimientos de liberación nacional.

²¹ Resolución 49/52 de la AGONU, del 9 de diciembre de 1994.

²² *Ibid.*

²³ Resolución 51/210 de la AGONU, del 17 de diciembre de 1996.

organizar actos terroristas en contra de otros Estados o sus ciudadanos. Asimismo, indica que el financiamiento consciente de actividades terroristas es contrario a los propósitos y principios de la ONU y exhorta a los Estados a que no consideren como delitos políticos a los delitos relacionados con el terrorismo.²⁴

Además de adoptar la declaración complementaria, la AGONU decidió ese mismo año establecer un Comité Especial sobre Terrorismo, el cual se encargará de elaborar un convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas y, posteriormente, un convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, con el objeto de complementar los instrumentos existentes en la materia y de estudiar medios de desarrollar un marco jurídico amplio de convenciones relativas al terrorismo internacional.²⁵

Este comité especial inició sus trabajos en febrero de 1997. Actualmente, ha concluido la primera etapa de su mandato. En diciembre de 1997 la AGONU adoptó, sobre la base de sus recomendaciones, la Convención para la supresión de los atentados terroristas cometidos con bombas.²⁶ Aun cuando durante la negociación de este nuevo instrumento algunos Estados defendieron con firmeza la distinción entre terrorismo y movimientos de liberación nacional, dicha convención no refleja ese tipo de enfoques. De hecho, deja ver el unánime rechazo de la comunidad internacional a cualquier acto terrorista y la convicción de que, bajo ninguna circunstancia, podrá ser justificado un acto de esa naturaleza.

Para garantizar el efectivo combate al terrorismo, la Convención incluye elementos novedosos en materia de asistencia jurídica y extradición, y determina que ninguno de los delitos comprendidos en su ámbito de aplicación podrá ser considerado delito político, delito conexo a un delito político o delito inspirado en motivos políticos. La despolitización de los actos terroristas constituye un significativo avance en el tratamiento multilateral del tema. Sin embargo, dicho avance debe analizarse a la luz del limitado ámbito de aplicación de este nuevo instrumento.

En febrero de 1998, el Comité Especial sobre terrorismo iniciará la segunda etapa de su mandato con miras a informar de sus avances a la 53 AGONU.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ La propuesta de elaborar un convenio internacional para la represión de atentados terroristas con bombas es estadounidense; fue endosada por el Grupo de los Siete (G-7) y la Federación Rusa en la Cumbre Ministerial sobre Terrorismo, celebrada en París, el 30 de julio de 1996. Fue llevada a la AGONU por el G-7 y la Federación Rusa, y quedó recogida en la resolución 51/210. La iniciativa sobre la elaboración de una convención para la represión de los actos de terrorismo nuclear fue presentada por la Federación Rusa.

²⁶ Resolución 52/154 de la AGONU, 15 de diciembre de 1997.

Retos actuales en la lucha contra el terrorismo

Los cambios en el tratamiento del tema en el seno de la ONU nos muestran una nueva etapa en la cual se ha abandonado la idea de estudiar el fenómeno desde un punto de vista integral, se ha dejado de hacer énfasis en sus causas y ha quedado en un segundo plano la idea de su definición. Así, de una “inactividad” basada en las diferencias en enfoque, se ha pasado a un escenario pragmático en el cual proliferan iniciativas cada vez más radicales. Los Estados que sufren los efectos del terrorismo en sus propios territorios buscan obtener mayores compromisos y limitar cualquier tipo de derecho del que pudiera valerse un terrorista para evadir su responsabilidad.²⁷ Esto, sin duda, crea nuevas dificultades.

El hecho de que comience a hablarse de que los terroristas violan los derechos humanos; que el terrorismo es un crimen en contra de la humanidad; que debe limitarse el derecho de asilo y establecerse mayores controles a quienes gozan de este *status* para evitar que los terroristas puedan beneficiarse del mismo; que el terrorismo no puede ser considerado bajo ninguna circunstancia delito político; que debe limitarse el derecho de los Estados para negarse a extraditar a un terrorista, aun cuando se trate de uno de sus nacionales; y que el Consejo de Seguridad debe intervenir, haciendo uso de las facultades que le otorga el Capítulo VII de la Carta, para hacer frente a los actos de terrorismo,²⁸ plantea nuevos desafíos para la ONU. Uno de los principales retos vinculados con lo anterior consiste en evitar que, bajo el pretexto de combatir al terrorismo, se transgreda el derecho internacional en áreas como las relativas a los derechos humanos,²⁹ la no intervención en asuntos internos, las facultades de los Estados para decidir cuestiones en materia de asilo o relativas al enjuiciamiento o la extradición de terroristas. En resumen, es necesario determinar los límites de la acción de los Estados en el combate al terrorismo.

Es evidente que el terrorismo se ha transformado en un problema de paz y seguridad. El apoyo de la comunidad internacional a las acciones del gobierno de Perú en contra de los terroristas que tomaron la embajada de Japón en Lima deja ver que los Estados están dispuestos a luchar y erradicar el terrorismo por

²⁷ Argelia, Egipto, India, Sri Lanka y Túnez se encuentran entre los Estados que promueven la adopción de medidas cada vez más específicas en materia de combate al terrorismo.

²⁸ Ver nota 29 *infra*.

²⁹ Hay Estados que consideran que, dada la gravedad de sus actividades, los terroristas no tienen derecho a que se respeten sus derechos humanos. Para hacer frente a este tipo de enfoques, las resoluciones adoptadas por la AGONU entre 1994 y 1996 han subrayado que el combate al terrorismo debe respetar los derechos humanos.

todos los medios posibles, incluso cuando la validez de esos medios pueda ponerse en entredicho.

Para países como México —que han expresado una condena inequívoca al terrorismo y que están dispuestos a combatirlo con decisión, pero que al mismo tiempo otorgan gran importancia a las instituciones humanitarias, defienden el derecho soberano de los Estados para decidir cuándo una persona puede ser considerada delincuente político y bajo qué condiciones un nacional puede ser extraditado—, el nuevo escenario plantea retos considerables.

La lucha contra el terrorismo tiene los límites que establece el derecho internacional y que incluyen el respeto a la integridad territorial de los Estados, la no intervención en los asuntos internos y el respeto a los derechos humanos, entre otros. Aun cuando estos elementos están plasmados en las resoluciones adoptadas en el tema y, más aún, en la propia Carta de la ONU, lo cierto es que en el terreno práctico tienden a diluirse. Por ejemplo, en los casos del vuelo 103 de Pan Am y el atentado en contra del presidente de Egipto, perpetrado en Sudán, la actuación del Consejo de Seguridad parece mostrar que la regla de “extraditar o juzgar” —sobre la cual se basan la cooperación y la asistencia judiciales internacionales— puede ser sustituida por una nueva regla de “extraditar o extraditar”; es decir que, bajo ciertas circunstancias, un Estado puede ser obligado a extraditar a un presunto responsable de actos terroristas y a ser sancionado en caso de no cumplir con tal obligación.³⁰

Este tipo de situaciones y las iniciativas cada vez más concretas que se presentan en la ONU con respecto al combate al terrorismo ameritan, sin duda, reflexionar hasta dónde es posible adecuar el derecho internacional en materia de combate al crimen transfronterizo sin afectar la voluntad de los Estados para cumplir con los nuevos compromisos.

Otro de los temas que por su magnitud y sus consecuencias jurídicas ha acaparado la atención de los miembros de la ONU y de la opinión pública mundial es el establecimiento de una Corte Penal Internacional (CPI), general y permanente, encargada de enjuiciar a los responsables de crímenes internacionales.

El establecimiento de una CPI

Si bien la idea del establecimiento de una CPI ha estado presente en la agenda de la ONU desde 1946, sólo recientemente ha comenzado a tomar formas concretas.

³⁰ Véanse las resoluciones 748(1992) y 1070(1996) del Consejo de Seguridad.

Antecedentes de la CPI

El establecimiento del Tribunal Militar Internacional para el enjuiciamiento de los principales criminales de guerra del eje europeo (Nuremberg),³¹ y del Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente (Tokio),³² así como la expedición de la Ley núm. 10 del Consejo de Control Interaliado,³³ a través de la cual los aliados establecieron tribunales en sus respectivas zonas de ocupación, en Alemania, para enjuiciar a las personas acusadas de cometer crímenes de guerra, tuvieron un importante impacto en los trabajos de la ONU en relación con este tema.

En 1946, la AGONU confirmó los principios de derecho internacional reconocidos por el Estatuto y por las sentencias del Tribunal de Nuremberg.³⁴ Posteriormente, en 1948, invitó a la Comisión de Derecho Internacional (CDI) a analizar la posibilidad de “crear un órgano judicial internacional encargado de juzgar a las personas acusadas de genocidio o de otros delitos que fuesen de la competencia de ese órgano en virtud de tratados internacionales”.³⁵

Sobre la base de las recomendaciones de la CDI, que estimó posible la creación de tal órgano, se estableció un comité compuesto de 17 Estados para preparar propuestas concretas sobre el tema. Dicho comité se reunió en 1951 y presentó un proyecto de estatuto para la futura corte. Un nuevo comité se estableció en 1952 para revisar las propuestas de su antecesor y sometió a la AGONU un informe con recomendaciones, en las cuales se incluía el estatuto de la CPI.³⁶

En 1954, la AGONU decidió aplazar el examen del informe del comité.³⁷ Aunque se realizaron nuevas discusiones en el transcurso de las décadas siguientes, no se alcanzaron resultados concretos. La cuestión del establecimiento de la CPI fue nuevamente planteada en el marco de los trabajos de la CDI sobre la elaboración de un proyecto de código de crímenes en contra de

³¹ Acuerdo para el enjuiciamiento y sanción de los principales criminales de guerra del eje europeo, conocido también como Acuerdo de Londres, del 8 de agosto de 1945.

³² Acuerdo para el establecimiento de un Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente, o Acuerdo de Tokio, del 19 de enero de 1946.

³³ Adoptada en Berlín el 20 de diciembre de 1945. Aproximadamente 20 000 personas fueron enjuiciadas con base en esa ley.

³⁴ Véase la resolución 95(1) del 11 de diciembre de 1946.

³⁵ Véase la resolución 260(B)III del 9 de diciembre de 1948. La Convención de 1948 para la prevención y sanción del delito de genocidio preveía ya, en su artículo III, la posibilidad de enjuiciar a los responsables de ese delito en un Tribunal Penal Internacional

³⁶ Véanse las resoluciones 498(V), del 12 de diciembre de 1950, y 687(VII), de diciembre de 1952.

³⁷ Resolución 898(IX), del 14 de diciembre de 1954.

la paz y la seguridad de la humanidad. En 1991, la AGONU invitó a la CDI a que, en el marco de este tema, siguiera analizando el establecimiento de una jurisdicción penal internacional. Finalmente, en 1994, la CDI presentó a la AGONU un proyecto de estatuto para el establecimiento de una corte penal internacional y recomendó convocar a una conferencia internacional de plenipotenciarios para que examinara el proyecto y concertara una convención sobre el establecimiento de dicha corte.³⁸

Para 1994, el apoyo al establecimiento de una corte penal internacional había alcanzado niveles importantes. Los conflictos en la antigua Yugoslavia y Rwanda reafirmaron en la opinión pública la convicción de que era necesario garantizar el enjuiciamiento de los responsables de crímenes internacionales. El Consejo de Seguridad, en una interpretación amplia de las facultades que le confiere el Capítulo VII de la Carta de la ONU, había creado dos tribunales especiales;³⁹ ello vino a corroborar la idea de que el establecimiento de una corte universal y permanente resultaba ya impostergable.

La instauración de los dos tribunales especiales aceleró los trabajos de la AGONU sobre el establecimiento de una corte penal internacional y ha influido en sus discusiones. Muchos Estados que habían visto con reservas la creación de una institución de esa naturaleza llegaron a la conclusión de que era preferible contar con un tribunal establecido por la comunidad internacional en su conjunto, que con órganos especiales establecidos bajo criterios políticos por órganos restringidos. Por otra parte, los Estados que siempre habían apoyado el establecimiento de una corte penal internacional redoblaron sus esfuerzos para avanzar hacia tal objetivo.⁴⁰

³⁸ Véanse los documentos oficiales del 49 periodo de sesiones de la AGONU, suplemento 10(A/49/10).

³⁹ El 22 de febrero de 1993, el Consejo de Seguridad creó el Tribunal internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves al derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia a partir de 1991 (resolución 808); el 8 de noviembre de 1994, estableció el Tribunal internacional para el enjuiciamiento de los responsables de genocidio y otras violaciones graves del derecho humanitario cometidas en el territorio de Rwanda, así como para el enjuiciamiento de ciudadanos de Rwanda, responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidos en el territorio de Estados vecinos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1994 (resolución 955). El tribunal para la antigua Yugoslavia respondía a un conflicto internacional, por lo cual se le otorgaron competencias para conocer de crímenes de guerra; el tribunal para Rwanda, establecido debido a un conflicto de carácter interno, podría conocer de violaciones al artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y del Protocolo Adicional II de dichos convenios.

⁴⁰ En general, la comunidad internacional acogió con satisfacción el establecimiento de los tribunales por estimar que contribuirían a poner fin a violaciones del derecho internacional humanitario y a garantizar su respeto. Sin embargo, su creación generó también un debate al interior de la organización sobre los límites de la actuación del Consejo de Seguridad. Por haber

Tras un nutrido debate, la AGONU estableció en 1994 un comité especial encargado de analizar el proyecto de estatuto elaborado por la CDI.⁴¹ A pesar de que las deliberaciones en dicho comité dejaban ver que existían diferencias sustantivas sobre algunos aspectos de la futura CPI, la AGONU convocó, en 1995, a un comité preparatorio con miras a celebrar una conferencia de plenipotenciarios en 1998.⁴²

Hasta el momento, el comité preparatorio ha celebrado cinco periodos de sesiones; se reunirá todavía una vez más antes de la conferencia de plenipotenciarios, a celebrarse en junio de 1998. Aunque en sus deliberaciones han quedado de manifiesto diferencias importantes acerca de aspectos relacionados con el funcionamiento y la competencia de la nueva institución, también ha quedado claro que existe un firme compromiso por parte de un grupo cada vez más numeroso de Estados para promover su pronto establecimiento. Las intensas campañas desplegadas por las organizaciones no gubernamentales han contribuido a fortalecer ese ambiente de compromiso.

Son muchos los aspectos vinculados con el establecimiento de la CPI, sobre todo si se toman en cuenta las diferencias entre los distintos sistemas penales de los Estados y la inexperiencia de la comunidad internacional en este tipo de instituciones. Basta analizar la trayectoria de los tribunales especiales para la antigua Yugoslavia y Rwanda para ver el grado de complejidad que involucran las investigaciones, el nivel de compromiso que se requiere para garantizar su funcionamiento y la cantidad de recursos que se necesitan para sufragar su operación.

Sin duda, el establecimiento de la CPI requiere de la resolución previa de numerosos problemas. Algunos de los más importantes se detallan a continuación.

Jurisdicción y definición de los crímenes sobre los que la CPI tendría competencia

Si bien la determinación del ámbito material de competencia de la CPI parece presentar sólo algunas dificultades, la definición de cada uno de los crímenes es

sido establecidos por un órgano político, por depender directamente de ese órgano para ejecutar sus decisiones y por poner en entredicho algunos principios del derecho penal como los relativos a la no retroactividad, entre otros aspectos, la legitimidad de los tribunales ha sido cuestionada en numerosas ocasiones. El primer informe presentado por el tribunal para la ex Yugoslavia a la AGONU hace referencia a esta situación. Véanse los documentos oficiales del 49 periodo de sesiones de la AGONU, A/49/32-S/1994/1007.

⁴¹ Ver resolución 49/53 del 9 de diciembre de 1994.

⁴² Resolución 50/46 de diciembre de 1995.

aún objeto de diferencias importantes. Sobre la base de los precedentes existentes, hay una tendencia a aceptar la inclusión del genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra dentro de la competencia de la corte. No obstante, la inclusión de otras conductas no goza de apoyo general. Así, la agresión, el terrorismo, el tráfico ilícito de estupefacientes, los ataques en contra del personal de la ONU que desarrolla actividades en el campo del mantenimiento de la paz y otros crímenes previstos en tratados son todavía objeto de cuestionamientos.

El mayor debate se encuentra en el terreno de la agresión. Tomando en cuenta que los tribunales de Nuremberg y Tokio enjuiciaron a responsables de agresión y que los principios de derecho internacional de dichos tribunales fueron reafirmados por la AGONU,⁴³ hay Estados que consideran inadmisibles la exclusión de la competencia de la futura CPI de una de las conductas más graves a nivel internacional. Otros Estados, por su parte, consideran que ya que el Consejo de Seguridad tiene facultades exclusivas en materia de agresión, no podría remitirse un asunto a la CPI sin que hubiera una determinación previa del Consejo de Seguridad sobre la existencia de dicho acto. Evidentemente, este tipo de cuestionamientos conducen a debates de naturaleza política que complican la adopción de acuerdos.

En el caso del terrorismo y el tráfico ilícito de estupefacientes, hay delegaciones que no pueden aceptar que lo que consideran como amenazas principales a la estabilidad de los Estados quede fuera de la competencia de la CPI; por ello, insisten de manera firme en su inclusión. Con la misma fuerza, otros Estados consideran que la CPI no sería una institución eficaz para tratar ese tipo de conductas.

En el terreno de la definición también existen diferencias. La determinación de las normas de derecho internacional que han adquirido valor consuetudinario y que deben quedar reflejadas en las definiciones de los crímenes se perfila como el reto principal. En lo que toca al genocidio, la Convención de 1948 para la prevención y sanción de dicho delito no deja lugar a cuestionamientos; empero, en materia de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra la situación es distinta.

La perpetración de crímenes de lesa humanidad en tiempo de paz y el peso de los protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 para la protección de la víctimas de los conflictos armados en la definición de los crímenes de guerra no es aún del todo clara; de hecho, es poco probable que las múltiples diferencias existentes sean resueltas en el marco del comité preparatorio. Sin embargo, de no resolverse esas diferencias en términos

⁴³ Ver nota 25 *supra*.

satisfactorios para la mayoría de las delegaciones, la eficacia de la futura CPI quedará en entredicho.

El Consejo de Seguridad y el funcionamiento de la CPI

La decisión del Consejo de Seguridad de establecer los dos tribunales especiales ya mencionados ha permeado de manera importante en el debate sobre el papel que eventualmente tendría este órgano de composición restringida en el funcionamiento de la futura CPI. El proyecto de estatuto de la CPI preparado por la Comisión de Derecho Internacional prevé que el Consejo tenga facultades para remitir asuntos a la corte cuando actúe en el marco del Capítulo VII de la Carta de la ONU; asimismo, prevé que el Consejo determine la existencia de un acto de agresión antes de que el caso sea remitido a la corte. Adicionalmente, indica que la corte no podría conocer de ningún asunto del cual se esté ocupando el Consejo de Seguridad.

El alcance de las facultades del Consejo de Seguridad es aún motivo de diferencias. Hay Estados que consideran que el Consejo tiene facultades incuestionables en materia de crímenes en contra de la humanidad, y por lo tanto deberá estar autorizado por el estatuto para remitir asuntos a la CPI. Otros consideran que un órgano político no debe estar vinculado bajo ningún esquema a un órgano judicial. Por otro lado, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad han sido claros al indicar que nada de lo acordado por el comité preparatorio podrá afectar las facultades del Consejo en la materia; aunque existen diferencias en cuanto a la evaluación del alcance de las facultades, todos ellos consideran que la participación del Consejo es esencial para el buen funcionamiento de la CPI y fundamental para garantizar su universalidad.

Ésta es una situación delicada. El otorgamiento de funciones al Consejo de Seguridad podría afectar la independencia e imparcialidad de la futura CPI al introducir en su funcionamiento elementos ajenos a la función judicial. Ello podría traducirse no sólo en una parálisis de la acción de la corte como consecuencia del veto, sino que también podría prejuzgar sobre su actuación en aquellos casos en los cuales el Consejo haya determinado en un sentido o en otro sobre una conducta determinada antes de permitir que sea analizada por la corte.

Por otra parte, se corre el peligro de ampliar, por la vía de un tratado, las facultades del Consejo de Seguridad y de modificar la aplicación del principio *res inter alios acta*. En efecto, consignar facultades al Consejo de Seguridad no previstas de manera expresa en la Carta de la ONU en un instrumento del que sólo formarían parte los Estados que lo ratificaran —facultades que podrían

vincular a un Estado que no forme parte del Estatuto— implicaría un cambio sustantivo en la aplicación de las reglas vigentes en materia de tratados.⁴⁴

A pesar de las dificultades, debe destacarse que hay una tendencia en el comité preparatorio a conferir algún tipo de facultad al Consejo de Seguridad en relación con la futura corte. En particular, la idea de autorizar al Consejo a remitir situaciones a la CPI cuando actúe en el marco del Capítulo VII de la Carta goza del mayor apoyo de las delegaciones, pues consideran que es la única forma de garantizar que las violaciones del derecho internacional humanitario sean efectivamente sancionadas. Evidentemente, este tema requerirá aún de mayor discusión.

Relación entre la CPI y las jurisdicciones nacionales

Éste tema es uno de los más importantes en el debate actual. La determinación de cuándo la jurisdicción internacional tiene primacía sobre un tribunal interno es una cuestión delicada que se vincula directamente con la soberanía de los Estados.

Es un hecho que la CPI debe ser complementaria de las jurisdicciones nacionales y entrar en funcionamiento cuando dichas jurisdicciones no sean el órgano idóneo de enjuiciamiento. Sin embargo, el problema radica en determinar cuándo una jurisdicción nacional debe abstenerse de conocer de un asunto y cuándo una persona que ya ha sido sancionada por un tribunal nacional puede ser sometida a un segundo juicio en la CPI.

Para varias delegaciones, la CPI debe tener la facultad de decidir cuándo tiene una jurisdicción preferente, mientras que otras consideran que deben existir reglas claras que permitan determinar *a priori* cuál debe ser la instancia de enjuiciamiento.

El estatuto preparado por la CDI no hace referencia a esta cuestión y sólo se limita a señalar que la futura corte tiene como finalidad complementar los sistemas judiciales nacionales en materia penal en aquellos casos en los cuales esos sistemas no existan o no sean eficaces.⁴⁵ Aunque la inexistencia no presenta dificultades, la cuestión de la eficacia de los sistemas judiciales de cada nación da lugar a numerosas interrogantes, ya que involucra un juicio de valor

⁴⁴ El artículo 34 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados indica que un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento.

⁴⁵ Véase el preámbulo del proyecto de estatuto preparado por la Comisión de Derecho Internacional en los documentos oficiales del 49 período de sesiones de la AGONU, suplemento 10 (A/49/10).

sobre la actuación de los tribunales internos de un Estado en un caso determinado, además de que creará dificultades en aquellas situaciones en las que se decida que un individuo deberá ser juzgado por segunda vez, en otra instancia jurisdiccional.

Si bien el objetivo de esta disposición es evitar los juicios fraudulentos, y que un individuo evada su responsabilidad con la complicidad del propio Estado que tiene la obligación fundamental de sancionarlo, ponerla en práctica generaría indudables incertidumbres, incluso, podría atentar contra la dignidad de un Estado y sus instituciones. El comité preparatorio no ha llegado aún a conclusiones concretas acerca de esta cuestión.

Cooperación entre las jurisdicciones nacionales y la CPI

El tema es relevante si se toma en consideración que la efectividad de la futura corte dependerá de la cooperación que le brinden las jurisdicciones nacionales. Así, en el marco de este capítulo se ubican aspectos relacionados con la asistencia judicial para la realización de investigaciones, la aprehensión y entrega de personas y el reconocimiento y la ejecución de sentencias.

Dada la naturaleza internacional y los objetivos de la futura CPI, algunos Estados consideran que la facultad de un Estado para decidir si coopera o no con la corte deberá quedar limitada. Para ello, bastaría con que la corte formulara una solicitud para que el Estado al cual se dirige se vea obligado a darle cumplimiento. De acuerdo con la posición de esos países, los modelos de cooperación y asistencia jurídica entre Estados no necesariamente tienen por qué ser tomados como base en la elaboración de un modelo de cooperación Estado-CPI; bastaría con que el Consejo de Seguridad tuviera facultades para intervenir cuando se incumpla con una solicitud de cooperación formulada por la corte para garantizar la eficacia de la CPI.

Algunos otros países reconocen la naturaleza particular de la corte, pero no están convencidos de que deba restringirse decisivamente la libertad de los Estados en materia de cooperación y asistencia judicial. Para ellos, los Estados deben tener la facultad de negarse a cumplir con una solicitud de la CPI cuando su legislación interna así lo requiera.

Uno de los principales problemas radica en la entrega de personas. Subsisten interrogantes en materia de entrega de nacionales, agotamiento de procedimientos internos de audiencia, aplicación del principio de especialidad y entrega de personas para propósitos de un doble juicio, entre otros. Todos estos aspectos son todavía objeto de diferencias entre los Estados.

Otros aspectos importantes vinculados con el establecimiento de la corte son la forma de establecimiento, el procedimiento penal, el tipo de sentencias que podría imponer, los mecanismos de apelación de sentencias, los principios generales del derecho penal que debería aplicar, el financiamiento y la organización de la corte, la función de la fiscalía, los mecanismos para la presentación de denuncias. En cada uno de estos aspectos existen posiciones distintas y se requiere aún de deliberaciones sustantivas.

Por más complejo que pueda parecer el establecimiento de la CPI, en la actualidad se aprecia, sin embargo, la voluntad política para crearla y el convencimiento de que esta oportunidad histórica no debe desperdiciarse. En la comunidad internacional impera la idea de que es necesario poner fin a las violaciones graves del derecho internacional humanitario que se cometen en el transcurso de conflictos armados o, incluso, sin la existencia de dichos conflictos. Aun cuando el establecimiento de la corte no garantizará por sí mismo la eliminación de dichos crímenes, sí transmite el firme compromiso de la ONU de que los responsables de crímenes internacionales serán enjuiciados y sancionados dondequiera que se encuentren.

No obstante el interés por establecer la CPI a la brevedad posible y la incuestionabilidad de sus objetivos, no debe dejarse en un segundo plano la conclusión de acuerdos de aceptación general. Hasta ahora, en las deliberaciones del comité preparatorio se aprecia un ambiente de apresuramiento en el cual parece haber más preocupación por celebrar la conferencia de plenipotenciarios en 1998, que en garantizar su éxito y la creación de una institución eficaz.

Las enseñanzas que han dejado los tribunales especiales creados por el Consejo de Seguridad deben ser tomadas en consideración en este proceso. Si bien dichos tribunales han marcado un hito en la historia de la ONU y han reforzado la conciencia del respeto del derecho internacional humanitario, también han dejado ver que sin cooperación internacional difícilmente podrán cumplir su mandato.⁴⁶

Debido a los problemas antes anunciados, no resulta del todo claro si la iniciativa tendrá éxito y si el establecimiento de la CPI es sólo cuestión de tiempo. La conferencia internacional se celebrará en 1998, pero no existe la certeza de que se pueda concluir en una sesión el estatuto de la corte. Después

⁴⁶ Desde su creación, los tribunales han sufrido de la falta de cooperación de los Estados para cumplir con sus tareas. Los principales indiciados no han sido detenidos, no se ha logrado tener pleno acceso a todos los sitios donde fueron cometidos crímenes para efectos de su investigación y, ante la falta de garantías de seguridad, varios testigos y víctimas han retirado sus testimonios. Véase Meron Theodor, "Answering for War Crimes", *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 1, enero-febrero de 1997.

de los esfuerzos que se han desplegado en la ONU a favor de esta causa, sería deseable que la corte naciera como una institución que cuenta con el apoyo generalizado de los Estados. Para ello, sin embargo, se requerirá de una gran capacidad de conciliación y compromiso.

Conclusiones

A pesar de que el derecho internacional tiene una prioridad indiscutible en el cumplimiento de los propósitos de la ONU, los avances en la consideración de temas específicos son limitados y están en función de los intereses políticos en juego.

Cuando el derecho y la política ven en la misma dirección, los resultados son sorprendentes en términos de tiempo y compromisos. Lo anterior es más evidente en el desarrollo del derecho internacional asociado al mantenimiento de la paz. Aun cuando la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea General atraviesa por un periodo de actividad constante, los temas que acaparan mayor atención son aquellos vinculados con la paz y la seguridad internacionales. En estos temas se aprecia un claro interés por obtener compromisos cada vez más trascendentes en tiempos reducidos.

La lucha contra el terrorismo y el establecimiento de la corte penal internacional no son temas nuevos en la agenda de la ONU; su discusión se remonta a algunas décadas atrás. No obstante, la existencia de diferencias de enfoque sobre su tratamiento, producto de la situación internacional del momento, impidió que los debates condujeran a resultados significativos.

El cambio de prioridades de la agenda internacional, donde el combate al crimen internacional y el respeto a los derechos humanos ocupan lugares preponderantes, ha permitido que ambos temas adquieran magnitudes considerables. Empero, la convergencia de intereses que se aprecia en la actual coyuntura no es suficiente para garantizar ni la erradicación del terrorismo del entorno mundial ni el respeto del derecho internacional humanitario. Para ello, es necesario que los compromisos cuya adopción se promueva estén en concordancia con los principios de derecho internacional que gozan de aceptación generalizada.

La experiencia demuestra que las normas de derecho internacional que se produzcan serán más efectivas en la práctica si gozan de la más amplia aceptación entre los Estados. No basta contar con el apoyo de los Estados que con mayor peso específico han promovido el análisis de un tema en la AGONU; la efectividad de las decisiones tomadas estará vinculada a la aceptación del resto de la comunidad internacional. El proceso de creación de normas convencionales es,

por naturaleza, lento. La adopción de un instrumento requiere, además, de su entrada en vigor y, posteriormente, de su observancia.

Entre los temas que gozan de mayor interés entre la comunidad internacional y que, por tanto, tendrían mayores expectativas de ser adoptados dentro de un instrumento internacional, están los que se relacionan con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el respeto a los derechos humanos y la prevención y control de conflictos internos. Cuando estos temas entran en relación con las conductas de los individuos, se adentra en el terreno del derecho penal internacional.

Existen intentos por desarrollar ciertas áreas del derecho internacional, para adecuarlas a las necesidades del momento. Lo importante será que la norma que se cree se ajuste a los principios de derecho internacional generalmente reconocidos; para introducir conceptos nuevos que modifiquen normas existentes deberá evaluarse si las nuevas normas gozarán de un apoyo generalizado; de otra manera, podría caerse en situaciones que, además de constituirse en ejercicios fútiles, irían en detrimento de la imagen y de la labor general de la ONU.

En este contexto de cambios, el reto para México es identificar cuándo un concepto nuevo amerita ser apoyado y reconocido, sin caer en la inercia de una supuesta defensa de la soberanía. Por el contrario, los nuevos desarrollos del derecho internacional obligan a tener muy claro dónde radica el interés nacional para que, una vez que haya quedado salvaguardado, se pueda contribuir a su desarrollo dentro de un espíritu de cooperación internacional.
