

EL CONVENIO EUROPEO SOBRE REPRESION DEL TERRORISMO

por Eduardo VILARIÑO PINTOS (*)

El 27 de enero se procedió a la firma de un «Convenio europeo sobre represión del terrorismo». Elaborado por el Comité Europeo para los problemas criminales, del Consejo de Europa, ya había sido firmado por el Comité de Ministros el 22 de septiembre de 1976, pero las reservas del Gobierno francés fueron retrasando su firma, hasta que de nuevo, en el mes de noviembre del mismo año, el propio Comité de Ministros lo adoptó por unanimidad, dejando abierto el paso para su firma; a pesar de ello, dos Estados miembros, Irlanda y Malta, no lo han firmado.

El Convenio, hecho en francés e inglés, haciendo fe ambos textos, consta de 16 artículos y se ocupa de regular la extradición (arts. 1-7 y 13) y la ayuda mutua judicial (artículo 8) por delitos de terrorismo, así como la solución pacífica de controversias surgidas de su interpretación o aplicación (arts. 9 y 10) (1).

Nosotros nos ocuparemos ahora solamente de hacer un comentario de cuanto se refiere a la extradición, que es lo más importante y, además, el objeto fundamental del Convenio.

En una consideración general, este Convenio, firmado por la casi totalidad de los miembros del Consejo de Europa, resulta incorrecto al no distinguir entre un terrorismo nacional e internacional, y ello por falta de afrontar una cuestión previa cual es la definición de terrorismo; definición ardua, indiscutiblemente, pero necesaria para poder elaborar correctamente un acuerdo sobre extradición por terrorismo sin que se produzca una enervación, cuando no invalidación, de buena parte del derecho de extradición vigen-

(*) Doctor en Derecho. Profesor Encargado de la Cátedra de Derecho Diplomático y Consular en la Universidad Complutense.

(1) El texto original puede verse en la publicación del Consejo de Europa, *Série des Traités européens*, núm. 90, febrero 1977. Una versión castellana del mismo se recoge en la sección de «Documentación» de este número de la *Revista*.

te y sin caer en contradicciones intrínsecas, como vamos a ver que ocurre en el presente Convenio (2).

El artículo 1 pretende, si no definir el terrorismo, sí llegar a una delimitación práctica del mismo a través de una determinación de las infracciones que serán consideradas como actos terroristas que, al serles negado su carácter político, conexo al político o de inspiración política, darán lugar a extradición.

Tales infracciones se determinan de la siguiente forma: A) Por remisión a las comprendidas en el ámbito de aplicación del Convenio de La Haya de 16 de diciembre de 1970, sobre secuestro ilícito de aeronaves, en el del Convenio de Montreal de 23 de septiembre de 1971, sobre actos ilícitos dirigidos contra la seguridad de la aviación civil y, aunque sin citarlo expresamente —quizá por no estar entonces en vigor— a las comprendidas en el del Convenio de Nueva York de 14 de diciembre de 1973, sobre prevención y castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos. B) Por relación concreta de ciertos delitos como el rapto, la toma de rehenes y el secuestro arbitrario; y las infracciones realizadas con bombas, granadas, cohetes, armas de fuego automáticas o cartas o paquetes con explosivos en la medida en que su utilización presente un peligro para las personas [art. 1, apartados a) a e)].

Sin embargo, este artículo nada nuevo establece ni, en definitiva, resuelve. En primer lugar, los convenios a los que se remite ya prevén en su articulado la extradición por los delitos concretos que cada uno de ellos contempla, consiguiendo por sí mismos la finalidad que persigue el presente; esta remisión sólo puede explicarse como una forma indirecta de aplicabilidad de tales convenios, al menos parcialmente, a los Estados europeos que, no siendo parte de ellos, lleguen a quedar obligados por el que ahora comentamos. En segundo lugar, la relación de delitos que se hace sólo en algunos casos es tal, tratándose en los demás de una relación de instrumentos de comisión de posibles delitos, pero sin tipificación alguna, por lo que resulta inútil para la concesión de la extradición, lo mismo que la condición de que su utilización presente un peligro para las personas, que además puede ser objeto de muy distinta valoración.

Por lo tanto, aparte de los delitos a los que se refieren los convenios a los que se hace remisión, no se hace prácticamente una determinación de delitos ni por el sistema de enumeración ni por el más moderno de la cuantía de la pena y doble incriminación. En consecuencia, el Convenio no sólo no define el terrorismo, como hemos dicho, sino que tampoco lo delimita a través de una determinación de actos terroristas. Por otra parte, el hecho de que se trate de vaciar de contenido político a ciertos delitos, en buena medida no debidamente tipificados, para que pueda procederse a la extradición, significa que, al menos, al terrorismo que se quiere perseguir se le reconoce su carácter político en mayor o menor grado y que se considera insuficiente, para in-

(2) Sobre la problemática actual del terrorismo, sus distintas clases y tratamiento, con un planteamiento en el sentido que indicamos, ver el muy documentado estudio de ABELLAN HONRUBIA, Victoria: «El terrorismo internacional», R.E.D.I., vol. XXVIII (1975) núms. 1-3, págs. 33-56 También, de la misma autora, la «Comunicación» sobre terrorismo internacional, presentada a la 57.ª Conferencia de la International Law Association, celebrada en Madrid en 1976, cuyas Actas están en trámite de publicación. En la misma línea hay que destacar, entre los internacionalistas patrios, la muy arraigada y conocida postura del profesor AGUILAR NAVARRO.

validar tal contenido, el juego de la «Cláusula belga» y el de la «Cláusula suiza» (3).

Por otra parte, en el mismo artículo 1, apartado f), se consideran incluidas, a efectos de la extradición, la tentativa de los delitos indicados, así como su participación en los mismos como coautor o como cómplice. Representa esta disposición un aumento de los casos que pueden dar lugar a la extradición respecto de los dos convenios multilaterales en vigor en el ámbito de los países miembros del Consejo de Europa, es decir, el Convenio europeo de extradición, de 13 de diciembre de 1957, y el Tratado de extradición y ayuda mutua judicial en materia penal, entre los países del BENELUX, de 27 de junio de 1962. *En efecto, en ninguno de los dos se recoge expresamente la entrega por tentativa de delito ni la complicidad en un delito, casos en que solamente podrá haber lugar a ella cuando tal tentativa o complicidad constituyan hechos delictivos tanto en el país requirente como en el requerido y estén castigadas con pena privativa de libertad del mínimo que en cada convenio se establece (4), por lo que no siempre habrá entrega por tales figuras. De esta forma resulta que se tratan con mayor rigor delitos a los que se les reconoce un contenido político que a los comunes, con lo que se da un salto atrás en la evolución y perfeccionamiento del derecho extradicional.*

En relación directa con el artículo 1, por referirse expresamente a él, tenemos que considerar ahora el artículo 13. Dentro del derecho de tratados es una disposición impensable, pues supone, por vía de la reserva, la negación de la principal razón del Convenio. Efectivamente, este artículo, en su número 1, reconoce la posibilidad de todo Estado de declarar, en el momento de la firma o en el de depositar el instrumento por el que manifiesta el consentimiento de obligarse por el tratado, que se reserva el derecho de denegar la extradición respecto a toda infracción enumerada en el artículo 1 por considerarla como una infracción política, conexas a una infracción política o como una infracción inspirada en móviles políticos. Con esta disposición queda establecida la licitud de hacer reservas al objeto principal del tratado, lo que no se puede calificar más que de inconcebible por la absoluta contradicción que supone el querer regular algo que se considera necesario, admitiendo a la vez su rechazo. Ningún paliativo eficaz representa la condición, para tal actitud, concretada en los apartados a), b) y c) de dicho número 1 de este artículo, de que el Estado que hace la reserva se compromete a tomar debidamente en consideración el carácter de particular gravedad de la infracción, especialmente si ha creado un peligro para la vida, la integridad corporal o la libertad de las personas, que se haya atentado contra personas extranjeras, o que hayan sido utilizados medios crueles o perversos para su realización. Verdaderamente, tal como está establecida, sin ninguna otra aclaración ni consecuencia, no entendemos la finalidad de esta condición, su carácter de tal, ni su utilidad para hacer una reserva que será previa a la aparición de cualquier caso concreto.

El artículo 2 trata de reforzar lo establecido en el artículo 1, del que casi es una repetición, mediante la referencia, en parte «residual», a cierto tipo de actos que hayan

(3) Como es bien conocido, la Cláusula belga o de atentado, establecida por primera vez en el Tratado franco-belga, de 22 de marzo de 1856, excluye el carácter político en los atentados contra un soberano extranjero o contra su familia; ampliada después, en otros tratados, a los atentados contra miembros del gobierno e incluso, en algunos casos, contra funcionarios. La Cláusula suiza aparece en la Ley de extradición suiza, de 22 de enero de 1892, y excluye como políticos aquellos delitos cuyo carácter común sea predominante.

(4) Un año en el Convenio europeo y seis meses en el del Benelux, art. 2 de ambos.

quedado fuera del campo de aplicación del artículo 1; pero, igual que en el artículo 1, falta en este artículo 2 una concreción de tipos delictivos y, sobre todo, resulta sorprendente su carácter facultativo frente al formalmente —ya que no de hecho, por el juego del artículo 13 y, como veremos, del 5— preceptivo del artículo 1, siendo los actos a los que ambos se refieren fundamentalmente los mismos. Es decir, según el artículo 2, número 1, un Estado contratante **podrá** excluir el carácter político de todo acto grave de violencia no considerado en el artículo 1 y que esté dirigido contra la vida, la integridad corporal o la libertad de las personas; en el número 2 se dispone lo mismo respecto a todo acto grave contra bienes, distintos de los enumerados en el artículo 1, cuando ha creado un peligro colectivo para las personas, y en el número 3 se repite el apartado f) del artículo 1 (tentativa y complicidad) en relación con los actos de los números 1 y 2.

En consecuencia, aparte de la falta de confianza que se tiene en la utilidad y razón del Convenio, como muestra el artículo 13, antes considerado, nos quedamos inmersos, por efecto del artículo 2, en una enorme duda respecto al concepto que de tales actos tenga el Convenio; duda que veremos aumentada al examinar el artículo 5.

Con los artículos 1 y 2 termina, para el Convenio europeo sobre terrorismo, la delimitación y tipificación de los actos terroristas, ya que no, por supuesto, del terrorismo, pero no terminan, en cambio, nuestras desilusiones. El Convenio sólo indirectamente, o mejor **contrario sensu**, se refiere a la situación procesal en que se ha de encontrar la persona para que la extradición pueda solicitarse, cuando es algo que debe dejarse claramente dispuesto al comienzo de un convenio, pues es cuestión fundamental para que pueda procederse a tal solicitud. Es necesario llegar al artículo 5 para que se nos diga que el Estado requerido podrá no acceder a la entrega del **extraditurus** cuando tenga serias razones para creer que la demanda de extradición ha sido presentada para **perseguir** o **punir** a una persona por razones de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, o que la situación de esta persona pueda ser agravada por alguna de estas razones. En base a este artículo 5, del que volveremos a ocuparnos más adelante, podemos considerar que se podrá solicitar la extradición de las personas condenadas, es decir, **para punir**, pero no podemos afirmar cuál será la exacta situación procesal que se derive de **para perseguir**, expresión que resulta equívoca en el ámbito de la terminología del derecho de extradición, donde se distingue entre perseguido (o acusado) y procesado; cabe, por tanto, la solicitud de extradición de una persona simplemente perseguida, pero **para perseguir** no tiene sentido si ya se ha entregado y de lo que se tratará será del procesamiento; por ello no sabemos claramente si la extradición podrá ser solicitada incluso para un perseguido o sólo para procesados o condenados. Esta situación procesal tampoco podemos fijarla a través de una interpretación interna del articulado del Convenio ni por la remisión que hace a otros instrumentos, ya que la referencia, en los artículos 3 y 4, al Convenio europeo de extradición y a los existentes entre las Partes contratantes del mismo, no es para considerarlos supletorios, con lo que quedaría resuelto nuestro problema, sino para modificar tales instrumentos en la medida que sean incompatibles con el presente Convenio (art. 3) y para considerar comprendidas, en esos acuerdos entre las Partes —cuando en ellos no figuren— las infracciones que en el mismo dan lugar a extradición (art. 4). Únicamente en el párrafo 4.º del preámbulo se expresa el deseo de que no queden sin **perseguir** ni **castigar** los autores de actos

terroristas; pero dado lo problemático del valor jurídico de los preámbulos de los tratados, tal declaración no es suficiente para considerar claramente fijada la repetida situación procesal.

Vamos a examinar ahora el artículo 5. Como hemos dicho más arriba, en él se establece que ninguna disposición del Convenio debe ser interpretada como una obligación de entregar si el Estado requerido tiene razones serias para creer que la demanda de extradición, basada en una infracción de las consideradas en los artículos 1 ó 2, ha sido presentada a los fines de perseguir o punir a una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, o que la situación de esta persona corra el riesgo de agravarse por cualquiera de estas razones. Nos encontramos ante una disposición que, al menos, enerva, cuando no invalida, todo el régimen de extradición establecido en el Convenio, porque no vemos fácil la armonización de este artículo 5 con el 1 y el 2 a los que hace referencia. En efecto, precisamente en el ámbito del terrorismo, ¿cuándo no se tratará de infracciones basadas en motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas? Y, por otra parte, ¿no son estos motivos los típicos que constituyen los delitos políticos? Por tanto, con base en el artículo 5, las disposiciones de los artículos 1 y 2 tendrán una aplicación escasa y siempre facultativa —con Independencia del expreso carácter facultativo del artículo 2— y lo mismo, en consecuencia, le ocurrirá a la totalidad del Convenio, ya que estos artículos constituyen su esencial razón de ser.

Esta situación muestra, a nuestro entender, que no es posible tratar aisladamente la extradición por delitos de terrorismo sin definir el terrorismo y sus distintas manifestaciones o mejor distinta etiología y que, desde luego, no es correcto dar un tratamiento unitario a todas sus formas sin caer en una inoperatividad de los convenios que pretendan seguir tal tratamiento, porque las partes son conscientes del contenido político que llevan consigo los delitos terroristas y no quieren tampoco invalidar por completo la excepción de entrega por delitos políticos que supone una conquista antigua del derecho de extradición y hoy incardinada en el respeto a los derechos humanos.

Los artículos 6 y 7 se refieren a la competencia de los Estados contratantes para conocer de las infracciones establecidas en el artículo 1 cuando no se proceda a la extradición (art. 6) y sobre la obligación que tienen de juzgar en tales casos (art. 7).

El artículo 6 lo consideramos particularmente confuso y contradictorio; en la primera parte de su número 1 obliga a cada Estado contratante a establecer su competencia para conocer de las infracciones del artículo 1 cuando el presunto autor se encuentre en su territorio y no se proceda a su extradición, pero en la segunda parte, al explicar que tal extradición no se concede por ser solicitada por un Estado contratante cuya competencia para perseguir se fundamenta en una regla de competencia **existente igualmente en la legislación del Estado requerido**, nos da por hecho que dicha competencia ya preexiste, y entonces, ¿a qué la obligación de la primera parte precisamente en función de este caso? Si es así, la primera parte sobra, pues no concede ninguna nueva competencia, y la segunda no refleja más que una regla general del derecho de extradición, como es la no entrega de personas sobre las que se tiene competencia para conocer de un delito por ellas cometido.

Pensando en la razón de ser de este artículo y dada la redacción de su primera parte, podríamos considerar que se ha querido establecer una «jurisdicción general»,

entendida como la concesión de competencia a todos los Estados contratantes para conocer de estos delitos por suponer su comisión un atentado a los intereses de todos y cada uno de ellos, con independencia de que tal competencia la tengan recogida para todo caso, en su propia legislación (5); pero tal solución queda invalidada por la segunda parte del artículo, como acabamos de decir, y además es un sistema contrario al de extradición, puesto que si todos los Estados pueden conocer de cualquier delito de los que se establecen en un convenio y tienen un interés legítimo en ello, ¿para qué la extradición? Esta nunca llegaría a producirse.

En cuanto al artículo 7, estamos ante la famosa disyuntiva grociana **aut dedere aut punire**, en virtud de la cual el Estado que no proceda a la entrega del **extraditurus** debe juzgarlo, con arreglo a su legislación, por el delito por el que se le reclama; tal disyuntiva, referida expresamente en el presente Convenio al caso del artículo 6, no es aplicable, por supuesto, a los casos del artículo 5, en los que la denegación de la entrega se debe a la exclusión de determinados hechos como infracciones y, por tanto, no pueden ser objeto de juicio en el país requerido. Esta disyuntiva, típica del derecho de extradición, no tiene, en cambio, sentido en un sistema de «jurisdicción general».

En conclusión podemos decir que el Convenio europeo sobre terrorismo que comentamos no es tal, sino solamente un pretendido convenio de extradición por actos terroristas, en buena medida no debidamente tipificados como delitos.

Que su aplicación queda prácticamente anulada por la difícil armonización entre los artículos 1 y 2 y de éstos con el 5 y la teórica prioridad de alegación de este último, y por la posibilidad, establecida en el artículo 13, de hacer reservas respecto a la entrega por las infracciones del artículo 1.

Que aun pensando en su posible aplicación, en cuanto convenio de extradición independiente es muy incompleto; entre las más importantes cuestiones faltan en él una clara determinación de la situación procesal de la persona, para poder solicitarse la extradición; una igualmente clara determinación de los delitos que darán lugar a la extradición; la solución a dar en caso de concurso de demandas, por el mismo o por distintos delitos; las reglas de «especialidad» y de **non bis in idem**; el régimen de la prescripción de la acción y de la pena; la posibilidad o no de reextradición; los documentos que se han de acompañar con la solicitud de la extradición, y la posibilidad de detención provisional.

Desde otro punto de vista, las dificultades con que se tropieza para la elaboración de un convenio sobre extradición por terrorismo se deben a que es necesario saber previamente lo que se entiende por terrorismo, la delimitación entre un posible terrorismo común y el político y entre un terrorismo nacional e internacional; una vez existente un acuerdo sobre estos extremos se podrá pasar a un tratamiento jurídico para cada caso y, por supuesto, en materia de extradición. También habría que tener en cuenta, para un concepto de terrorismo, la resolución de la A. G. de las NN. UU. 3.314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, sobre la definición de agresión, para estudiar la valoración que en el campo del terrorismo pudiera tener.

En otro orden de cosas también se presentan dificultades para la extradición en caso

(5) Sobre este concepto de «jurisdicción general», puede verse una indicación de lo que entendemos, en nuestra «Comunicación», **La extradición por delitos de terrorismo**, presentada a la 57.ª Conferencia de la I.L.A. citada en la nota 2.

EL CONVENIO EUROPEO SOBRE REPRESION DEL TERRORISMO

de terrorismo, cuando en el país requirente existe la pena de muerte y esté o pueda ser condenada a ella la persona reclamada. En tales casos, por actitud humanitaria, la extradición debe ser denegada o condicionada a la conmutación de dicha pena, lo que debería, además, ser establecido expresamente en cada convenio, como ya ocurre en buen número de ellos y, precisamente, en los citados Convenios: europeo de 1957 y del Benelux de 1962 (6).

Por último, puestos en la intención de los Estados firmantes del Convenio sobre terrorismo que nos ocupa, no creemos especialmente eficaz, para la erradicación del terrorismo, un convenio de ámbito regional, sobre todo hoy día, con la facilidad y rapidez de las comunicaciones. La solución sería un convenio universal, pero esto es actualmente impensable por la falta de criterios relativamente uniformes acerca del terrorismo.

En definitiva, pensamos que, en cuanto a la extradición por terrorismo, de momento habrá que atenerse a los vigentes tratados bilaterales o multilaterales de extradición y resolver, sobre la entrega o denegación, en cada caso concreto.

Madrid, mayo de 1977

(6) Arts. 11 y 10, respectivamente.

