

LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO: LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA EL TERRORISMO Y EL COMITÉ INTERAMERICANO CONTRA EL TERRORISMO (CICTE)

Enrique LAGOS*

SUMARIO: I. Introducción. II. Desarrollos jurídicos e institucionales en la OEA para combatir el terrorismo. III. La Convención Interamericana contra el Terrorismo. IV. El Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE). V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La comunidad internacional de nuestros días tiene como una de sus principales características el compromiso adquirido de avanzar hacia la consolidación progresiva de las instituciones democráticas y el respeto a los derechos y libertades fundamentales. Sin embargo, la misma viene siendo afectada por un aumento de la actividad terrorista que impacta indiscriminadamente en la población, configurándose como una seria amenaza para la paz y la seguridad de todas las naciones.

Como plantean algunos expertos y analistas, en las últimas décadas se ha venido desarrollando una especie de cultura y estrategia de la violencia, concepto que se refiere a los nuevos problemas de seguridad que plantean ciertos grupos criminales conformados por individuos que operan como empresas transnacionales de lo ilícito en materia de narcotráfico, lavado de dinero, contrabando de armas, y otras conductas criminales. Los grupos terroristas están incluidos dentro de este particular esquema del crimen organizado, generando consecuencias cada vez más extendidas y graves en toda la sociedad.

* Subsecretario de Asuntos Jurídicos, Organización de los Estados Americanos.

Sin duda, de todas las modalidades de violencia que percibimos en el mundo actual, el terrorismo se ha convertido en un fenómeno delictivo que requiere crecientes esfuerzos tanto a nivel internacional como nacional para combatirlo. Los terroristas actúan indiscriminadamente y pueden desarrollar sus actividades ilícitas en diversos momentos, en cualquier lugar, afectando a toda persona e infundiendo un temor generalizado, de forma tal que aunque las acciones delictivas no sean de gran magnitud, impactan fuertemente en el ánimo de la población y de los respectivos gobernantes.

En cuanto a la lucha frente al fenómeno terrorista en nuestro hemisferio, la existencia casi generalizada de regímenes democráticos en las Américas, permite mayores consensos y una posibilidad real de hacer efectiva la cooperación internacional para prevenir y combatir los actos terroristas en sus distintas modalidades.

Precisamente, los devastadores ataques perpetrados contra los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, suscitaron la inmediata reacción de todas las naciones de América. En el caso de la Organización de los Estados Americanos (OEA), una sesión especial de la Asamblea General que se celebraba en Lima, Perú, ese mismo día "...expresó su más enérgica condena a los actos terroristas y manifestó la necesidad de fortalecer la cooperación hemisférica para combatir este flagelo que hoy enluta al mundo y a la comunidad hemisférica".¹

Diez días más tarde, la OEA, actuando conforme al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), denominó a los actos contra el World Trade Center y el Pentágono como "ataques contra todos los Estados americanos". Ese mismo día, los Estados miembros de la OEA en otra Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores bajo las disposiciones de la Carta de la Organización, dispuso que los Estados miembros adoptarían medidas conjuntas, entre ellas, la negociación de una convención anti-terrorista. Asimismo, ese mismo año 2001, se revitalizó el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE).

Efectivamente, en el curso de la Asamblea General de la OEA de junio de 2002, realizada en Barbados, se adoptó por unanimidad la Convención Interamericana contra el Terrorismo,² como respuesta a los graves hechos

¹ Véase la Declaración de la Asamblea General Extraordinaria de Lima, comunicado de prensa de la OEA, (E-005/01), 11 de septiembre de 2001.

² Convención Interamericana contra el Terrorismo, adoptada en el XXXII periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, el 3 de junio de 2002.

del 11 de septiembre. Representantes de 30 Estados miembros de la Organización suscribieron también el tratado ese mismo día, instándoles a todos los países firmantes a ratificar el nuevo tratado “cuanto antes”, conforme a sus procedimientos constitucionales.

Sin duda alguna este fue un paso importante hacia la codificación del derecho Internacional a través de la negociación de un instrumento multilateral innovador y práctico para combatir el fenómeno terrorista.

II. DESARROLLOS JURÍDICOS E INSTITUCIONALES EN LA OEA PARA COMBATIR EL TERRORISMO

Antes de pasar a analizar los aspectos sobresalientes de la Convención Interamericana contra el Terrorismo así como el establecimiento y actividades del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), que son los temas centrales de este trabajo, se presentará una breve reseña de los antecedentes de la lucha contra el terrorismo desde el punto de vista jurídico e institucional de la OEA desarrollados antes y después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

El tema del terrorismo ha estado presente en la agenda de la Organización desde la década de los sesenta. Ya en 1970, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que los actos terroristas eran graves violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Ese mismo año, el Consejo Permanente de la Organización calificó a los actos de terrorismo como crímenes crueles e irracionales que constituyen delitos del orden común y cuya gravedad los convierte en crímenes de lesa humanidad. La Asamblea General de junio de 1970 aprobó una resolución³ que marcó la política general de la Organización en este campo circunscribiéndolo al secuestro de personas y a la extorsión conexas con este delito, y le encomendó al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de uno o más proyectos de instrumentos sobre la materia. En cumplimiento de tal encargo, el Comité Jurídico presentó un proyecto de convención sobre terrorismo y secuestro de personas con fines de extorsión, y propuso el estudio de las causas sociales, económicas, educativas y culturales que inciden en la

³ La Asamblea General de la OEA, en junio de 1970, adoptó la Resolución AG/Res.4 sobre “Acción y política general de la Organización respecto de los actos de terrorismo y, en especial, el secuestro de personas y la extorsión conexas con este delito”.

violencia, en el entendimiento de que sólo así se podían eliminar los pretextos que llevaban a la comisión de los actos terroristas.

En 1971, la Asamblea General de la OEA, en el marco de su tercer periodo extraordinario de sesiones celebrado en Washington, DC., consideró los documentos presentados por el Comité Jurídico Interamericano a este respecto y aprobó la “Convención para Prevenir y Castigar los Actos de Terrorismo Configurados como Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa, cuando tengan Trascendencia Internacional”, primer tratado multilateral sobre la materia en las Américas. En esa misma oportunidad, también se encargó al Consejo Permanente que realizara el estudio de algunos aspectos del terrorismo, los atentados contra las personas y la extorsión conexa que tuvieran trascendencia internacional y que no se encontraran comprendidos en la Convención de Washington.⁴

La “Convención de Washington” concentra su atención en los actos terroristas perpetrados contra aquellas personas que, por razón de su cargo político o diplomático, se encuentran en mayor riesgo de ser objetivos o “blanco” de las acciones terroristas.

En este tratado se califica el secuestro, el homicidio y los atentados contra la vida o integridad física de las personas a las que el Estado debe proveer una especial protección. Por lo tanto, podemos decir que este es un acuerdo jurídico internacional de alcances limitados, y más aún en la actualidad ya que los actos terroristas tienden a ser cada vez más indiscriminados, afectando a cualquier sujeto.

En las siguientes décadas el tema de la lucha contra el terrorismo quedó pendiente de avances específicos, con excepción de algunas expresiones de preocupación o condena efectuadas por la Asamblea General de la OEA en diversas oportunidades y frente a determinados actos terroristas.

Así, hasta 1978 no hubo desarrollos concretos por parte de los órganos políticos de la Organización, pero ese año la Asamblea General encomendó al Consejo Permanente que continuara los estudios relativos al terrorismo en general, que considerara los problemas de las causas subyacentes de este fenómeno, y a tales efectos preparara proyectos de convención sobre aspectos específicos del terrorismo internacional no cubiertos en la Convención de Washington, tal como el relativo a la toma de rehenes.

⁴ Véase Resolución AG/RES.24 aprobada por la Asamblea General de la OEA realizada en junio de 1971.

1. *Desde la Primera Cumbre de las Américas de Miami (1994) hasta el establecimiento del Comité Interamericano contra el Terrorismo (1999)*

A principios de los noventa se retoma el interés a nivel hemisférico por examinar el tema del terrorismo. El avance más notable fue la inclusión de esta temática en la agenda de la 1a. Cumbre de las Américas, realizada en diciembre de 1994 en Miami. En la declaración aprobada por los jefes de Estado y de gobierno, se condena al terrorismo en todas sus formas y se asume el compromiso de combatir conjunta y firmemente los actos terroristas en cualquier parte de las Américas a través de todos los medios legales. Así mismo, en su plan de acción se establece una sección sobre “La eliminación de la amenaza del terrorismo nacional e internacional” en la cual se enfatiza que “...el terrorismo... constituye una violación sistemática y deliberada de los derechos de los individuos y un asalto a la democracia misma”. Además, en esta Cumbre los gobiernos decidieron encomendar a la OEA la convocatoria a una conferencia especial sobre la prevención del terrorismo a fin de canalizar los acuerdos adoptados.

En cumplimiento a los mandatos de la Cumbre de Miami, en abril de 1995 la OEA acuerda establecer un Grupo de Trabajo sobre Terrorismo en el marco del Consejo Permanente de la Organización, dentro del ámbito de los trabajos de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, con el fin de reiniciar el tratamiento del tema del terrorismo, particularmente los aspectos relativos a la cooperación interamericana y organizar una conferencia especializada sobre la materia. Por su parte, el Comité Jurídico Interamericano volvió a incluir en su agenda el tema “Cooperación interamericana para enfrentar el terrorismo internacional”.

Como resultado de estos trabajos, la Asamblea General de la OEA, en junio de 1995, aprobó la “Declaración de Montrouis: una nueva visión de la OEA”, en la cual se convoca formalmente a una Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo, de conformidad con los trabajos que se venían realizando. La Primera Conferencia Especializada sobre Terrorismo se realizó en Lima, Perú, en abril de 1996, habiéndose aprobado la “Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo” y el “Plan de Acción de Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar

el Terrorismo”.⁵ En esta conferencia, el Comité Jurídico Interamericano presentó un documento que incluye como anexo un anteproyecto de convención interamericana para la prevención y eliminación del terrorismo sobre la base de un proyecto preparado por la Subsecretaría de Asuntos Jurídico de la Organización. Dicho documento que constituyó una de las bases para las discusiones preparatorias de la nueva Convención Interamericana del 2001, considera como objetivos la prevención, sanción y eliminación del terrorismo a través de la cooperación internacional. También intenta, no una definición sobre terrorismo, sino una tipificación de los actos terroristas, considerándolos “...como toda amenaza o uso de la violencia ilegal con un objetivo específico, que es el de generar terror o alarma generalizados en toda o en parte de la población y que además constituyan un grave peligro para la vida, integridad física, material o moral o la libertad de las personas”. Así mismo, se señala que dicha calificación es independiente del móvil, los medios utilizados y el alcance de dichos actos. Este anteproyecto también describe ciertas conductas consideradas como actos terroristas incluyendo la mayoría de los supuestos cubiertos hasta ese entonces por convenciones internacionales. Demás está decir que dicha lista no intenta ser exhaustiva. El anteproyecto del Comité Jurídico Interamericano también considera la tentativa, la complicidad, la participación directa o indirecta, y la extorsión conexas con dichos actos. En general, este anteproyecto gira en torno al derecho de los Estados para ejercer jurisdicción respecto del presunto terrorista, tal como lo define el mismo documento, así como los supuestos en que procede la extradición y las facultades del Estado para calificar su procedencia o denegación, y las medidas a adoptar en caso de no otorgarse la misma. También se contemplan mecanismos de seguimiento de la aplicación de la convención, traducidos en la convocatoria de una conferencia para efectuar dicha evaluación.

Durante la Asamblea General de la OEA realizada en Caracas en junio de 1998, se reiteró “la necesidad y conveniencia” de estudiar la posibilidad de un nuevo tratado antiterrorista. Posteriormente, en noviembre de 1998, tuvo lugar la Segunda Conferencia Especializada contra el Terrorismo en la ciudad de Mar del Plata, Argentina, que aprobó el “Compromiso de Mar

⁵ Véase la Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo y el Plan de Acción de Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo, en CEITE/doc.7/96 y CEITE/doc.8/96 que contienen estos documentos adoptados en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo realizada en Lima del 23 al 26 de abril de 1996.

del Plata” recomendando a la OEA el establecimiento de un organismo especial para adoptar y coordinar un programa hemisférico de cooperación contra el terrorismo. Dicha iniciativa se concretó en 1999 con la creación del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) cuyos propósitos, responsabilidades y funciones presentaremos más adelante.

2. Los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 y su impacto a nivel interamericano

Veamos ahora cuál ha sido el impacto y cuáles son los desarrollos jurídicos en relación al terrorismo, que se han venido produciendo después de los lamentables sucesos del 11 de septiembre del 2001.

Como se consignó anteriormente, pocos días después de ocurridos los ataques terroristas perpetrados contra los Estados Unidos, los Estados miembros de la OEA reunidos en el Consejo Permanente de la Organización convocaron a dos Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (RCMRE). La primera al amparo de las disposiciones de la Carta de la OEA y, la segunda, en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) para los Estados parte de dicho tratado. La decisión de seguir dos vías diferentes pero paralelas, una enmarcada en las disposiciones de la Carta de la OEA, que establece la realización de Reuniones de Consulta para “considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos”, y otra en aplicación de la normatividad del TIAR, permitió a los gobiernos de todos los Estados miembros de la OEA unirse, en la esfera diplomática, a la lucha contra el terrorismo. México solicitó la reunión de ministros conforme a la Carta de la OEA; por su parte, Brasil presentó la iniciativa de invocar el TIAR, que es el instrumento de seguridad colectiva del hemisferio.⁶

Como resultado de sus deliberaciones, el Consejo Permanente adoptó las Resoluciones CP/RES. 796 y CP/RES. 797 (19 septiembre de 2001). La Resolución 796 se basó en el derecho reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas que consagra “el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas” y el artículo 2o. d de la Carta de la OEA, conforme al cual uno de sus “propósitos esenciales” consiste en “organizar

⁶ El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca fue adoptado en Río de Janeiro en 1947, y constituye el tratado de seguridad colectiva de las Américas.

la acción solidaria (de los Estados miembros) en caso de agresión”. Esta resolución también condena los ataques terroristas del 11 de septiembre “como un ataque contra todos los Estados Americanos”, y establece que los actos terroristas son “una afrenta a la dignidad humana y al Estado de derecho”, “una amenaza a la paz y la seguridad de las Américas”, y una “amenaza a la democracia”. Finalmente, convoca oficialmente a la Vigésimo Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, conforme a los Artículos 61 a 65 del Capítulo X de la Carta de la OEA.⁷

Por su parte, con la Resolución CP/RES. 797 se convocó a la Vigésimo Cuarta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores para servir como Órgano de Consulta del TIAR, con el objeto de considerar las medidas que los Estados parte de este tratado deberían adoptar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y de la seguridad en el hemisferio.

A. XXIII Reunión de Consulta

De esta manera, el 21 de septiembre de 2001 se realizó la XXIII Reunión de Consulta, conforme a la Carta de la OEA, en la cual los ministros de Relaciones Exteriores adoptaron una declaración y una resolución. La “Declaración de Solidaridad de la Casa de las Américas” fue una expresión de soporte y condolencia de la comunidad interamericana hacia el gobierno y el pueblo de los Estados Unidos. Por su parte, la resolución aprobada, “...condenó enérgicamente los ataques del 11 de septiembre y exhortó a los Estados miembros a *adoptar medidas eficaces* para impedir que los grupos terroristas tengan capacidad de operar en sus territorios”. En ese documento se insta también a intensificar la asistencia jurídica mutua, el intercambio de información y el fortalecimiento de la cooperación regional e internacional para capturar, enjuiciar o extraditar y sancionar a los perpetradores, organizadores y patrocinadores de los ataques. Así mismo se establece explícitamente —lo que revistió importancia ulterior para los negociadores

⁷ Los eventos del 11 de septiembre de 2001 renovaron la atención en torno a los esfuerzos interamericanos para enfrentar el terrorismo. Los atentados fueron condenados inmediatamente por la Asamblea General, que por coincidencia estaba reunida en Sesión Extraordinaria en Lima, Perú para aprobar la Carta Democrática Interamericana. Ésta fue seguida por la Resolución para el Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo (RC.23/RES.1/01) adoptada por la 23a. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores realizada el 21 de septiembre de 2001 en Washington, DC.

de la nueva Convención Interamericana sobre la materia— que la lucha contra el terrorismo debe realizarse en el marco del derecho, respetando los derechos humanos y las instituciones democráticas.

Para aplicar estas disposiciones, los ministros solicitaron al Consejo Permanente de la OEA la rápida convocatoria de una reunión del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) para identificar medidas urgentes de cooperación que podrían adoptar los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo, y “la elaboración de un proyecto de tratado sobre terrorismo para el hemisferio que pudiera ser considerado por la Asamblea General de la OEA en su próximo periodo ordinario de sesiones, en junio de 2002”. Esta iniciativa resultó importante desde el punto de vista político y práctico, porque las actividades contra el terrorismo “se realizan mediante la cooperación bilateral y multilateral de organismos nacionales dedicados a la aplicación de la ley, la inteligencia y la seguridad”.

B. XXIV Reunión de Consulta

Ese mismo día, 21 de septiembre de 2001, los ministros de Relaciones Exteriores de los Estados parte del TIAR se reunieron también como Órgano de Consulta conforme a los términos del dicho tratado (1947),⁸ adoptando una resolución que se basa en los derechos de legítima defensa individual y colectiva previstos en la Carta de las Naciones Unidas, en el Pacto de Río, y en el artículo 2o. de la Carta de la OEA, que establece que un “propósito esencial” de la Organización consiste en reforzar la paz y seguridad del continente y disponer la adopción de medidas comunes en caso de agresión. Los ataques terroristas del 11 de septiembre fueron calificados como “ataques contra todos los Estados americanos” y, por tanto, un acto de agresión.

Los Estados parte se comprometieron a prestar asistencia y apoyo adicional al gobierno de los Estados Unidos, y a brindarse asistencia y respaldo mutuos, “según corresponda”, en relación con los ataques del 11 de septiembre y a fin de prevenir futuros actos terroristas. Además, los Estados parte se comprometieron a utilizar “todas las medidas disponibles conforme a la ley para perseguir, capturar, extraditar y castigar” a las personas que se encontraran en su territorio y que puedan haber participado o presta-

⁸ Véase el artículo 9o. del TIAR.

do asistencia en los ataques perpetrados el 11 de septiembre, así como a quienes protejan a los perpetradores “o que puedan estar involucrados en actividades terroristas”.

II. LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA EL TERRORISMO

La Convención Interamericana contra el Terrorismo, como se señaló anteriormente, tuvo su origen en un mandato contenido en la Resolución adoptada por la Vigésimo Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. En ese mandato se solicitó al Consejo Permanente de la OEA que preparara un proyecto de tratado interamericano de lucha contra el terrorismo.

En cumplimiento de dicho encargo, el Consejo Permanente se reunió en octubre de 2001 y estableció un Grupo de Trabajo que luego celebró diversas reuniones desde de noviembre de 2001 hasta marzo de 2002, con el fin de negociar y proponer un proyecto de convención para ser presentado a la consideración y aprobación de la Asamblea General de la OEA.

A continuación nos concentramos en algunos conceptos contenidos en la convención aprobada por la Asamblea General de Barbados en junio de 2002, que consideramos de especial relevancia. Dichos conceptos son, a nuestro juicio, los relativos a los alcances del tratado, el tema central de la cooperación, la cuestión del asilo, el refugio y la extradición, el financiamiento de las actividades terroristas y la temática vinculada al terrorismo y los derechos humanos.

1. *Alcances del Tratado*

Como la Resolución de la Vigésimo Tercera Reunión de Consulta (septiembre 2001) no estableció las características o perfiles, ni los detalles o parámetros del proyecto de convención hemisférica contra el terrorismo, las delegaciones negociadoras, después de deliberaciones consecutivas, se inclinaron por un tratado de alcance hemisférico basado en los desarrollos jurídicos ya existentes en el plano internacional, así como en un enfoque tendiente a establecer y perfeccionar un marco de cooperación destinado a la lucha contra el terrorismo.

Algunos países se manifestaron a favor de un enfoque “pragmático y operativo”, argumentando, por un lado, que un tratado antiterrorista de la OEA debería representar un “valor agregado” frente a los acuerdos sobre terrorismo ya vigentes a nivel de las Naciones Unidas; y, por otro lado, que el tema de la cooperación debía ser la prioridad de esta nueva convención.

Los Estados Unidos expusieron las razones por las que se inclinaba por incluir una lista de tratados ya adoptados, en lugar de tratar de definir el concepto o el delito del terrorismo, porque los trabajos en las Naciones Unidas y otros foros habían demostrado claramente que tratar de definir dicho término era muy riesgoso y conduciría a negociaciones muy tardadas y a un punto “muerto”.

En un inicio, no se logró un verdadero consenso sobre el asunto de la conveniencia de definir o no al delito del terrorismo. En relación con este tema, puede anotarse que en muchos países se ha intentado definir el terrorismo en su legislación nacional, pero sólo algunos lo han hecho, de diferentes maneras, destacando la tipificación de los actos de terrorismo como delitos comunes graves cualquiera que sea el móvil que se haya invocado para perpetrarlos.

Cabe mencionar que cuatro delegaciones presentaron proyectos de tratado, Argentina, Chile, Perú y los Estados Unidos; los textos de los tres países latinoamericanos se inclinaban por incluir una definición de los actos terroristas, presentando textos con un artículo, aproximadamente similar, en los siguientes términos:

...Para los fines de la presente Convención, se considerarán actos terroristas, cualesquiera sea el móvil, medios utilizados y alcances, toda amenaza o uso de la violencia, con el objeto de intimidar a toda o parte de la población de un Estado miembro o generar inseguridad o terror en dicha población. Se considerarán actos terroristas, entre otros, a los siguientes:

- a) Ataque contra la vida, la integridad física, material o moral, y la libertad de las personas, particularmente la de aquéllas que gozan de protección internacional especial;
- b) Generación de daños a bienes públicos, lugares de uso público, instalaciones públicas o gubernamentales, locales diplomáticos, etcétera.
- c) Secuestro y toma de rehenes;
- d) Actos de violencia que pongan en peligro la seguridad de aeropuertos, puertos o terminales de diverso tipo;

- e) Destrucción, apoderamiento o control de una aeronave, nave o medio de transporte masivo y cualquier otro acto que constituya un peligro para su seguridad;
- f) Uso de artefactos explosivos, cualesquiera sea su tipo, y uso de armas o material nuclear, químico o bacteriológico;
- g) Intervención en las comunicaciones para afectar los sistemas de defensa, financieros, etcétera.

Sin embargo, dada la complejidad y falta de consenso sobre el alcance de cada uno de estos conceptos, el enfoque de los debates pronto pasó del tema de la definición del terrorismo a un respaldo más consistente, al enfoque presentado por los Estados Unidos sobre la incorporación de un anexo o listado de una serie de tratados antiterroristas ya aprobados a nivel de las Naciones Unidas, en lugar de continuar debatiendo sobre la tipificación de los actos terroristas.

Finalmente, esta última posición fue la que prevaleció y el concepto de terrorismo y los tratados de las Naciones Unidas quedaron vinculados con estas palabras: “Para los propósitos de esta Convención, se entiende por “delito” aquellos establecidos en los instrumentos internacionales que se indican a continuación” (artículo 2o. de la convención), incluyéndose una lista de diez tratados de las Naciones Unidas. Con esta propuesta quedó resuelto el difícil tema de los alcances y ámbito de aplicación de la convención.

2. *Cooperación*

Pasando ahora al tema de la cooperación, que es quizás el aspecto más importante de la convención, deben destacarse particularmente las siguientes materias:

A. *Cooperación en el ámbito fronterizo (artículo 7o.)*

La convención promueve “la cooperación y el intercambio de información” para mejorar las medidas de control fronterizo y aduanero para la detección y prevención de los movimientos de terroristas, el tráfico de armas “u otros materiales destinados a apoyar actividades terroristas”. Los signatarios se comprometieron también a mejorar sus controles referentes a documentos de viaje y de identidad, previéndose expresamente que la cola-

boración en materia de control de fronteras en el hemisferio no derogará ningún acuerdo internacional vinculado con las normas del libre movimiento de personas y comercio.

B. Cooperación entre autoridades competentes para la aplicación de la ley (artículo 8o.)

Con respecto a la mutua cooperación de las autoridades de seguridad pública, los países se comprometen “a fortalecer la efectiva aplicación de la ley y a combatir” los delitos terroristas especificados en los tratados de las Naciones Unidas cuya lista figura en el artículo 2o. de la convención. Por otra parte, se hace hincapié en el establecimiento y mantenimiento de canales de comunicación entre “autoridades competentes” de los países afectados.

C. Asistencia jurídica mutua (artículo 9o.)

Con respecto a la asistencia jurídica mutua, se establece que los Estados se prestarán la más amplia y expedita asistencia jurídica, independientemente de que los países en cuestión posean o no tratados bilaterales de esta naturaleza. Esta asistencia y cooperación están dirigidos a “la prevención, investigación y proceso de los delitos terroristas que figuran en las principales convenciones internacionales contra el terrorismo”. En ausencia de esos acuerdos, los Estados parte se prestarán dicha asistencia de manera expedita de conformidad con su legislación interna.

D. Capacitación (artículo 16)

En lo que respecta a la capacitación, los Estados parte promoverán “programas de cooperación técnica y capacitación a nivel nacional, bilateral, sub-regional y hemisférico” para fortalecer a las instituciones competentes que intervienen en la lucha contra el terrorismo.

E. Cooperación amplia (artículo 17)

Dentro del mismo ámbito de la cooperación los Estados parte “propiciarán la más amplia cooperación” sobre temas referentes al terrorismo en el marco de la OEA y sus diversas entidades, y en forma especial con el CICTE.

F. *Consultas entre los Estados parte (artículo 18)*

Finalmente, en este campo de la cooperación, la convención establece que los Estados parte celebrarán “reuniones periódicas de consulta” con miras a facilitar la plena implementación de las normas y el intercambio de información y experiencias sobre los métodos efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar el terrorismo. Este instrumento contiene una disposición que encomienda que el secretario general de la OEA deberá convocar a una Reunión de Consulta de los Estados parte después de recibir el décimo instrumento de ratificación. El Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) aparece como una de las entidades que facilitará este proceso aunque no expresamente como “encargado” de llevar adelante un “mecanismo de seguimiento”, similar al implementado por la Convención Interamericana contra la Corrupción. En este caso, se incorporó un esquema más flexible de reuniones periódicas destinadas a aplicar el tratado e intercambiar información y experiencias sobre prevención y castigo del terrorismo.

3. *Extradición, refugio y asilo*

La convención tiene normas específicas en cuanto a la extradición, el Refugio y el Asilo para la aplicación de estas figuras jurídicas a los casos de personas involucradas en actos terroristas.

A. *Extradición y la inaplicabilidad de la excepción de delito político (artículo 11)*

En primer lugar, cabe destacar que la convención, para los propósitos de extradición o asistencia jurídica mutua, dispone que ninguno de los delitos establecidos en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2o. de la misma, se considerarán como delito político o delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos. Por tanto, una solicitud de extradición o de asistencia jurídica mutua no podrá denegarse argumentando la excepción referida. En consecuencia, aparece claro que el artículo 11 del tratado, sobre rechazo de la excepción de delito político, establece específicamente que ninguno de los delitos de terrorismo que aparecen en los tratados de las Naciones Unidas contra el terrorismo que figu-

ran en el artículo 2o. constituyen delito político “...para los propósitos de extradición o asistencia jurídica mutua”.

B. Denegación de la condición de refugiado (artículo 12)

Sobre el tema del refugio, cabe recordar la Convención de Ginebra de 1951, que define como “refugiado” a toda persona que se encuentra fuera del país de su nacionalidad y que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, nacionalidad, religión, opiniones políticas o pertenencia a un grupo social determinado, no puede o por causa de dichos temores no quiere estar en su país, y por eso solicita el refugio en otro Estado. Por su parte, el Estado que concede el refugio se compromete a otorgar a estas personas un trato igual a los nacionales, existiendo también la obligación de no devolución, que prohíbe regresarlos a su país de origen, o ponerlos en fronteras o territorios donde su vida o libertad corran peligro. La Convención sobre los Refugiados de 1951 prescribe que una persona está impedida de obtener este beneficio cuando pueda sospecharse razonablemente que representa un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o bien, que habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

En el caso de la Convención Interamericana que estamos analizando, se establece expresamente (artículo 12) que cada Estado parte adoptará las medidas que corresponda, de acuerdo a su derecho interno y al derecho internacional, para asegurar que la condición de refugiado no se reconozca a personas respecto de las cuales haya motivos fundados para considerar que han cometido un delito de terrorismo establecido en los tratados enumerados en el artículo 2o. de la Convención.

C. Denegación del asilo (artículo 13)

En relación con el asilo, la convención prohíbe que éste se otorgue a los sospechosos de haber cometido los delitos contemplados en los tratados sobre terrorismo de las Naciones Unidas enumerados en la lista antes referida.

Como es conocido, el otorgamiento del asilo ha sido una práctica periódicamente aplicada en la historia política y diplomática de América Latina. Por esta razón, algunos de los negociadores del proyecto de la convención se

mostraron reacios a aprobar disposiciones que negaran o limitaran la institución del asilo en función de los sospechosos de terrorismo, dado que la calificación de la naturaleza del delito es una prerrogativa exclusiva del Estado otorgante del asilo. Efectivamente, conforme con la institución del asilo diplomático, el Estado asilante que recibe el pedido de asilo en alguna de sus delegaciones diplomáticas en país extranjero, es quien califica unilateralmente la naturaleza del delito del perseguido y la urgencia de la protección del solicitante, cuya vida, libertad y derechos debe estar en riesgo.⁹

No obstante las discusiones sobre este tema, finalmente se decidió que los Estados del hemisferio no debían otorgar asilo “a personas respecto de las cuales haya *motivos fundados para considerar* que han cometido un delito” que figure en los tratados sobre terrorismo de las Naciones Unidas incluidos en el artículo 2o. de la Convención.

Sobre este asunto podemos comentar que estas disposiciones de la nueva Convención Interamericana (artículos 11, 12, 13) son congruentes con el compromiso de los Estados parte con respecto al cumplimiento de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que exhorta a todos los Estados a “...asegurarse de que el solicitante de asilo no haya planificado o facilitado actos de terrorismo, ni participado en su comisión”; “...y que el Estatuto de Refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por los autores, organizadores o patrocinadores de los actos de terrorismo, no reconociéndose la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de las solicitudes de extradición de presuntos terroristas”.

4. *Financiamiento, lavado de dinero e incautación de activos*

La Convención de la OEA contiene normas que imponen a los Estados parte la obligación de adoptar medidas jurídicas y administrativas ten-

⁹ México, al firmar y luego ratificar la convención, presentó una declaración interpretativa que dice lo siguiente: “Sin menoscabo de la determinación de México de combatir todos los actos, métodos y prácticas del terrorismo, el gobierno de México interpreta que el derecho de asilo queda comprendido en el derecho internacional de los derechos humanos a que se refiere el párrafo 2 del artículo 15 de esta Convención, toda vez que, tanto el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, consagran el derecho de toda persona de buscar y recibir asilo en territorio extranjero” (9 de junio de 2003).

dientes a impedir las actividades de los grupos que financian al terrorismo. Deben armonizar su legislación sobre lavado de dinero con otros tratados internacionales sobre terrorismo, y elaborar programas de confiscación o decomiso de fondos o del producto de delitos terroristas calificados como tales por los principales tratados internacionales al respecto.

Las normas sobre “Medidas para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo” (artículo 4o.); sobre “Embargo y decomiso de fondos” (artículo 5o.) y lo relativo a los “Delitos determinantes del lavado de dinero” (artículo 6o.) de la Convención Interamericana son concordantes con las decisiones previamente adoptadas a nivel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en septiembre de 2001, en la Resolución 1373 que dispone que los Estados “...congelen, sin dilación, los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo”; “...congelen fondos y activos de entidades bajo el control, directo o indirecto, de terroristas”; y que “...prohíban a sus nacionales o a todas las personas y entidades en sus territorios que pongan cualesquiera fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole, directa o indirectamente, a disposición de las personas que cometan o intenten cometer actos de terrorismo o faciliten su comisión o participen en ella.”

Asimismo cabe señalar que las normas de la convención (artículos 4o., 5o. y 6o.) se fundan y son concordantes con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Reglamento Modelo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) sobre Delitos de Lavado relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas, y Otros Delitos Graves.

Precisamente, esta sección de la convención fue redactada con la asistencia de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), a fin de mejorar la posible armonización de la Convención de la OEA con otros organismos, instrumentos internacionales o instituciones que persiguen distintas modalidades del crimen organizado.

Este régimen normativo debe comprender una regulación nacional general de los bancos, otras instituciones financieras y otras entidades consideradas particularmente susceptibles de ser utilizadas para financiar actividades terroristas.

Los Estados parte se obligan (artículo 5o.) a utilizar las medidas internas conforme a su legislación nacional que sean necesarias para identificar,

congelar, o hacer posible el embargo, el decomiso o la confiscación de fondos u otros bienes que constituyan el producto de la comisión de delitos, o tengan como propósito financiar o hayan facilitado o financiado delitos terroristas, es decir, aquéllos descritos en los tratados de las Naciones Unidas sobre terrorismo listados en el artículo 2o. La convención dispone que esas medidas de incautación de activos y de lavado de dinero se apliquen a delitos terroristas cometidos tanto dentro como fuera de la jurisdicción territorial del Estado.

5. *Derechos humanos y terrorismo*

A. *Derechos humanos (artículo 15)*

El tema de los derechos humanos fue uno de los más polémicos durante las negociaciones del nuevo tratado contra el terrorismo. Al respecto, los Organismos No Gubernamentales de Derechos Humanos señalaron, tras la firma del tratado interamericano, que la protección de los derechos humanos es una preocupación fundamental en la lucha contra el terrorismo:

El terrorismo suele aparecer en lugares en los que se violan los derechos humanos, lo que acentúa la necesidad de fortalecer las medidas contra las violaciones de los mismos. Y no obstante que el propio terrorismo debe considerarse como un ataque a los derechos fundamentales, en todos los casos, la lucha en contra de este fenómeno debe respetar las obligaciones internacionales sobre derechos humanos.

Debemos destacar que todos los Estados miembros que negociaron la convención tenían, y tienen en la actualidad, gobiernos democráticos. Cabe recordar también que la Carta Democrática Interamericana, adoptada precisamente el 11 de septiembre del 2001, tiene un Capítulo II dedicado al tema de “La democracia y los derechos humanos” señalando que el “...respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales” es un elemento esencial de la democracia representativa.

Con estos antecedentes, en la OEA se realizó un amplio debate acerca de la pertinencia de incluir en la convención cierta mención específica a la importancia de los derechos humanos. Algunos países argumentaron que no era necesaria una mención específica al tema ya que todas las normas y ac-

ciones en el ámbito de la Organización debían invariablemente ser orientados por la Carta de la OEA y por el respeto de los derechos humanos consignados en la Declaración de Derechos y Deberes del Hombre y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sin embargo, la mayor parte de los países destacaron la necesidad de hacer mención expresa a los derechos humanos. Finalmente, un número considerable de países se manifestaron a favor de un artículo sobre derechos humanos, el cual se aprobó y establece lo siguiente:

Artículo 15. 1. Las medidas adoptadas por los Estados parte de conformidad con esta Convención se llevarán a cabo con pleno respeto al Estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

2. Nada de lo dispuesto en la presente Convención se interpretará en el sentido de que menoscaba otros derechos y obligaciones de los Estados y de las personas conforme al derecho internacional, en particular la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados.

3. A toda persona que se encuentre detenida o respecto de la cual se adopte cualquier medida o sea encausada con arreglo a la presente Convención se le garantizará un trato justo, incluido el goce de todos los derechos y garantías de conformidad con la legislación del Estado en cuyo territorio se encuentre y las disposiciones pertinentes del derecho internacional.

6. *El Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la aplicación de la nueva convención (diciembre 2001)*

Sobre este tema cabe mencionar que en diciembre de 2001, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió una resolución en la que, teniendo en cuenta los ataques terroristas del 11 de septiembre de dicho año, manifestaba que "...el terrorismo no debe quedar impune. Los Estados tienen el derecho y aún el deber de defenderse contra este crimen internacional en el marco de las normas internacionales que requieren la adecuación de sus normas internas a los compromisos internacionales." En dicho documento, la CIDH se comprometió en el marco de las atribuciones establecidas en su estatuto a elaborar un informe sobre terrorismo y dere-

chos humanos dirigido a asistir a los Estados miembros de la OEA en la adopción de normas adecuadas en el marco del derecho internacional.

El 4 de junio del 2002, la XXXII Asamblea General de la OEA realizada en Barbados, a propuesta de la delegación de México, aprobó la Resolución 1906 en la que "...acogiendo con satisfacción la decisión de la CIDH de elaborar un informe sobre terrorismo y derechos humanos..." solicita a la Comisión que presente su informe al Consejo Permanente para su consideración, de ser posible, durante el año 2002.

En octubre del 2002, después de su previa aprobación en el 116 periodo ordinario de sesiones, la CIDH publicó el "Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos" que consta de cuatro partes principales precedidas por un prefacio y un resumen ejecutivo: I) Introducción, II) Marco jurídico del análisis de la Comisión, III) Normas y principios del derecho internacional en materia de derechos humanos y del derecho internacional humanitario aplicables a las situaciones de terrorismo, y IV) Recomendaciones y anexos.

Como la propia CIDH precisa en su prefacio "...una de las responsabilidades más exigentes que se ha planteado a la Comisión... desde su creación, hace más de 40 años, ha sido la supervisión del cumplimiento de la protección de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA, frente a las amenazas terroristas." Para ayudar en la tarea de elaborar el informe, la Comisión convocó a un panel de expertos en marzo del 2002 y también invitó a los Estados miembros y a entidades no-gubernamentales a que presentaran sus comentarios sobre el tema.

El criterio que se adoptó para elaborar el documento fue examinar las implicaciones de las medidas antiterroristas primero en relación con determinados derechos humanos internacionales básicos como el derecho a la vida; a la libertad y seguridad personales, a un trato humano, al debido proceso y a un juicio justo, a la libertad de expresión, a la obligación de respetar y asegurar los derechos, la no discriminación y la protección judicial; y después analizando otros derechos que pueden estar sujetos a ciertas restricciones para garantizar la seguridad de todos acorde con las exigencias de una sociedad democrática, el derecho a la libertad de reunión, de asociación, de conciencia y de religión, el derecho a la propiedad y a la privacidad, el derecho de participar en el gobierno; y finalmente con todos aquellos derechos relacionados con los trabajadores migratorios, las personas que buscan asilo, refugiados y otros no nacionales.

Otro elemento que debe señalarse es que aunque la Comisión pone de relieve la inexistencia de una definición de “terrorismo” universalmente aceptada, admite que “...es posible enumerar varias características frecuentemente asociadas a los incidentes terroristas que ofrecen parámetros suficientes para que los Estados definan y evalúen sus obligaciones internacionales a la hora de responder a esa violencia”. Por otro lado, también se ponen de relieve ciertos elementos adicionales como que

...el terrorismo puede ser perpetrado, a escala individual o colectiva, por una variedad de actores, incluyendo grupos particulares, así como gobiernos, puede recurrir a distintos medios y grados de violencia, desde las meras amenazas concebidas para sembrar el pánico entre el público hasta las armas de destrucción masiva, y puede influir negativamente en una variedad de personas...

Por otro lado, habiéndose observado que el terrorismo puede darse en diversas situaciones, en tiempos de paz, durante un estado de emergencia cuando ciertas disposiciones sobre derechos humanos quedan derogadas, o durante un conflicto armado, la Comisión procedió al análisis de los distintos derechos antes enunciados bajo la perspectiva tanto del derecho internacional de los derechos humanos, como del derecho internacional humanitario. Se pone especial énfasis en los casos en que la violencia terrorista lleve a los gobiernos a declarar situaciones de emergencia o excepción, a fin de que incluso, en dichas situaciones de carácter excepcional y temporal, los derechos humanos se restrinjan en la mínima expresión posible, para no inclinar la balanza del bien común frente a los derechos inalienables de carácter individual.

Puede agregarse que el informe, que es el primero en su género publicado en el marco de la OEA, presenta recomendaciones específicas para aplicar normas y principios a las iniciativas antiterroristas, buscando orientar a legisladores, formuladores de políticas, y gobernantes a desarrollar respuestas adecuadas que sean compatibles con los estándares establecidos por el derecho internacional. En este sentido, los gobiernos pueden encontrar en este documento preparado por la CIDH un referente para la interpretación y aplicación de la Convención a situaciones de violencia terrorista.

7. Entrada en vigor de la Convención (artículo 22)

Como se ha mencionado, la Convención fue adoptada en junio de 2002 en el marco de la Asamblea General de la OEA que se celebró en Barbados. Recientemente, en la última Asamblea General de Santiago de Chile, realizada del 8 al 10 de junio de 2003, se produjo el depósito del sexto instrumento de ratificación por parte de Nicaragua. De tal manera que el día 10 de julio del 2003, 30 días después de dicha ratificación, y tal como lo estipula el artículo 22 de la Convención, este instrumento jurídico ha entrado en vigor teniendo como Estados parte a seis Estados miembros de la OEA: Antigua y Barbuda, Canadá, El Salvador, México, Nicaragua y Perú.

Con la entrada en vigor de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, cobran plena vigencia las obligaciones que allí se estipulan para los Estados parte, así como una serie de mecanismos con repercusiones para la Secretaría General de la Organización y otras entidades del sistema interamericano. Entre estas últimas cabe citar en particular la celebración de reuniones periódicas de consulta entre los Estados parte, con miras a facilitar la plena implementación de la Convención y el intercambio de información y experiencias sobre formas y métodos efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar el terrorismo. Sin embargo, el mecanismo formal contemplado en la Convención en su artículo 18, a saber, la Reunión de Consulta de los Estados parte a ser convocada por el secretario general de la OEA, tendrá que esperar al depósito del décimo instrumento de ratificación, hecho que confiamos se produzca próximamente. No obstante lo antes mencionado, cabe resaltar que nada impide a los Estados parte realizar las consultas que consideren apropiadas.

IV. EL COMITÉ INTERAMERICANO CONTRA EL TERRORISMO (CICTE)

En los anteriores numerales de este trabajo hemos presentado algunos señalamientos generales sobre los antecedentes y creación del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE). Esta entidad de nuestra Organización constituye un mecanismo técnico que no puede ser omitido al tratar el tema de la lucha contra el terrorismo en el plano interamericano, especialmente en razón de configurarse junto a la Convención Interamericana como uno de los dos elementos principales del sistema interamericano contra la lucha del terrorismo.

El CICTE fue creado por la Asamblea General de la OEA reunida en Guatemala en junio de 1999,¹⁰ de conformidad con la Carta constitutiva que prevé que la Organización de Estados Americanos llevará adelante sus fines por medio de los distintos órganos y del establecimiento a través de la Asamblea General, conforme con las disposiciones de la Carta, de “los órganos subsidiarios, organismos y entidades que se estimen necesarios”.¹¹

El CICTE está integrado por las autoridades nacionales competentes de todos los Estados miembros de nuestra Organización. En este sentido, los gobiernos designan a las respectivas autoridades competentes que los representarán ante el organismo. Conviene agregar que el Comité tiene un presidente y vicepresidente que son elegidos entre los candidatos presentados por los Estados Miembros de la Organización. Estos cargos tienen una duración de un año.

El CICTE tiene como propósito “...desarrollar la cooperación a fin de prevenir, combatir y eliminar los actos y actividades terroristas”. Este rol ha sido recogido en la nueva Convención Interamericana contra el Terrorismo, la cual señala en sus artículos 17 y 18 que los Estados parte

propiciarán la más amplia cooperación en el ámbito de los órganos pertinentes de la Organización de los Estados Americanos, incluido el Comité Interamericano contra el Terrorismo, en materias relacionadas con el objeto y fines de la presente Convención... y podrán solicitar a dichos órganos incluido el CICTE... que faciliten las consultas... y presten otras formas de asistencia respecto a la aplicación de la Convención.

Los objetivos básicos del CICTE, estipulados en el Compromiso de Mar del Plata, son:

- Mejorar el intercambio de información por las autoridades nacionales competentes, incluyendo el establecimiento de una base de datos interamericana sobre cuestiones relacionadas con el terrorismo.
- Formular una propuesta para ayudar a los Estados miembros a redactar la legislación apropiada contra el terrorismo para todos ellos.
- Recopilar los tratados y acuerdos bilaterales, subregionales y multilaterales suscritos por los Estados miembros y promover la adhesión universal a las convenciones internacionales contra el terrorismo.

¹⁰ Establecimiento del CICTE: véase Resolución AG/RES.1650 (XXIX-0/99).

¹¹ Véase artículo 53, Carta Constitutiva de la OEA.

- Aumentar la cooperación en las fronteras y las medidas de seguridad relacionadas con la documentación de viajes.
- Desarrollar actividades de entrenamiento y manejo de crisis.

Esta entidad cuenta con subcomités que tratan diversos aspectos, desde la promoción de la cooperación interamericana en la lucha contra el terrorismo, hasta el suministro de asistencia a los Estados miembros que soliciten apoyo, así como el establecimiento de una coordinación más estrecha con otros órganos internacionales.

En el ejercicio de sus funciones, el CICTE goza de autonomía para llevar adelante sus actividades dentro de los límites impuestos por la Carta de la OEA, sus propias regulaciones estatutarias y reglamentarias, así como por los mandatos adoptados por la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y Consejos de la Organización, y finalmente por sus propias decisiones.

Dentro de la normatividad que rige el CICTE, se dispone que este órgano debe orientar sus labores basándose en las convenciones interamericanas sobre este tema, especialmente la Convención Interamericana sobre el Terrorismo, los propósitos y principios de la Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo y el Plan de Acción de Lima sobre Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo (1996), el Compromiso de Mar del Plata (1998) y las declaraciones y pronunciamientos aprobados por el CICTE.

El Estatuto del Comité es claro en dictar las principales funciones que le toca cumplir a esta entidad. En primer término, deberá promover el desarrollo de la cooperación interamericana para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo. Seguidamente, esta instancia debe establecer un marco de cooperación técnica basado en los lineamientos adoptados por los Estados en sus distintas instancias decisorias dentro de la Organización con respecto a la lucha contra el terrorismo. En esta tarea, el CICTE posee un papel central como entidad que tiene el propósito básico de desarrollar la cooperación en el marco de la Organización a fin de prevenir, combatir y eliminar los actos y actividades terroristas.

En la lucha contra el terrorismo también se otorga al CICTE la función de examinar mecanismos y medios que faciliten la optimización del intercambio de información entre los Estados, a fin de enfrentar de mejor forma la lucha anti-terrorista. Para tales efectos éste tiene la tarea de trabajar en

un directorio de competencia para la prevención, combate y eliminación del terrorismo, y la base de datos interamericana sobre cuestiones relativas al mismo.

La prestación de asistencia técnica a los Estados miembros de la OEA que así la soliciten constituye también otra de sus principales funciones. Debe impulsar, desarrollar, coordinar y evaluar los tratados y las declaraciones y demás pronunciamientos interamericanos aprobados por la Organización. Así mismo, le toca prestar asistencia en lo referente al intercambio de experiencias e información sobre las actividades de personas, grupos, organizaciones y movimientos vinculados a actos terroristas, así como en lo relacionado con los métodos, fuentes de financiamiento, entidades de las que se reciba protección o apoyo, en forma directa o indirecta, y su eventual vinculación en la comisión de actos delictivos.

Por otro lado, resulta pertinente señalar la función relativa a coordinar sus labores con las del Comité Consultivo creado por la Convención Interamericana sobre la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, con el objeto de articular un intercambio adecuado de información respecto del tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y materiales o tecnología que pueda ser utilizada en la perpetración de actos y actividades terroristas.

El Estatuto le encarga al CICTE la función de establecer mecanismos de coordinación con otras entidades internacionales relacionadas con este tema, determina que el CICTE pueda acreditar observadores en el “Comité de Lucha contra el Terrorismo” (CTC) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, establecido en septiembre de 2001. Así, por ejemplo, puede recordarse que la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad, actuando conforme al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, decidió que todo país *debe* reprimir la financiación del terrorismo y abstenerse de proporcionar cualquier apoyo a terroristas o entidades terroristas, instando a todos los países a remitir al mencionado Comité informes sobre sus programas de lucha contra el terrorismo. A su vez, el CTC y sus expertos están habilitados para examinar cada uno de los informes presentados por los Estados para facilitar la asistencia y cooperación técnica necesarias en la lucha contra el terrorismo, entre ellos los que remita el CICTE.

Finalmente, cabe consignar que el CICTE cumple sus responsabilidades y funciones a través de la celebración de un periodo ordinario de sesiones cada año y, en circunstancias especiales, en periodos extraordinarios de se-

siones destinados a considerar cuestiones específicas, siempre que éstas sean de una importancia tal que no fuera posible esperar hasta el próximo periodo ordinario de sesiones.

1. *El Plan de Trabajo del CICTE (2003)*

El Comité contra el terrorismo viene abordando sus actividades con base en la elaboración de planes de trabajo anuales que son discutidos y adoptados en sus periodos de sesiones. Resulta pertinente a comentar el actual Plan de Trabajo del Comité Interamericano Contra el Terrorismo, adoptado por este órgano el 24 de enero del 2003. Este documento contiene el compromiso de los Estados miembros de la OEA de colaborar, tanto a nivel bilateral como multilateral, a fin de enfrentar conjuntamente el fenómeno del terrorismo, a través de acciones de coordinación y de la puesta en marcha de redes de información y de cooperación activas y permanentes, dentro de sus respectivas posibilidades y conforme con su legislación interna. Se manifiesta que las acciones y la cooperación entre los Estados deberán desarrollarse en el marco del respeto de los derechos humanos de las personas que transitan entre los Estados miembros, incluidos los derechos de los trabajadores migrantes, del flujo legítimo no discriminatorio de personas entre estos mismos Estados, de la promoción de políticas de liberación del comercio en el hemisferio, de los procesos de integración subregional en curso, y del respeto a la soberanía de los respectivos Estados.

El Plan de Trabajo vigente del CICTE, en su primera sección, se refiere a las recomendaciones que este órgano acuerda presentar a los Estados miembros en relación con el tema de las medidas para controles fronterizos y aduaneros, y a la sección dedicada a las medidas para controles financieros. A continuación abordaremos estas dos secciones y una tercera dedicada a las actividades que le corresponde desarrollar a los Estados miembros de la OEA en este campo.

En cuanto a las medidas para controles fronterizas y aduaneros, el programa de trabajo aborda en primer término el control fronterizo consignando el compromiso de desarrollar mecanismos de coordinación y colaboración fronterizas de sus respectivas autoridades de seguridad y control de las fronteras, con el fin de facilitar el flujo de información que posibilite la identificación y detención de personas sospechosas de realizar actividades ilícitas. Así mismo, el CICTE recomienda a los Estados promover sistemas

de alarma temprana y de intercambio de información de inteligencia con el propósito de controlar el movimiento, prevenir el paso y detener a los presuntos terroristas. Además, se recomienda que los Estados examinen sus prácticas en todos los puntos de entrada a sus territorios y entre un punto y otro, con el propósito de mejorar la vigilancia y el control, y prevenir el paso de personas sospechosas de realizar actividades ilícitas. También se recomienda a los Estados miembros promover la cooperación para desarrollar sistemas de base de datos entrelazados sobre movimientos migratorios que permitan mejorar la seguridad fronteriza sin afectar los flujos migratorios legítimos.

Los Estados miembros también deben promover la capacitación regular y técnica de los responsables de los controles fronterizos y migratorios, para alcanzar una estrecha cooperación y proveer apoyo técnico y entrenamiento a aquellos funcionarios que lo requieran, así como establecer los medios para la capacitación y calificación del personal fronterizo o migratorio.

En lo referente a los documentos de identidad y viaje, se recomienda la coordinación de medidas para mejorar la seguridad de los procesos de emisión y la calidad de dichos documentos, así como adoptar acuerdos para coordinar y desarrollar acciones para prevenir la duplicación, falsificación o uso fraudulento de los documentos de identidad y de viaje. Por su parte, se recomienda a los Estados intercambiar información sobre los documentos de viaje de las personas que cruzan o intentan cruzar sus fronteras con documentos de viaje fraudulentos o incompletos.

En lo concerniente a las medidas de carácter aduanero, el Plan de Trabajo indica que los Estados miembros impulsarán el perfeccionamiento del control aduanero en sus fronteras, tanto en los puestos marítimos, fluviales y lacustres, como en los aeropuertos y pasos fronterizos. Así mismo, los Estados deben mejorar su sistema de control aduanero para prevenir el tráfico internacional de armamentos, explosivos y materiales sensibles carentes de la documentación necesaria que garantice su origen y destino lícitos. En este mismo punto se recomienda a los Estados promover el entrenamiento regular y capacitación técnica de los funcionarios responsables de dicho control.

En otro aspecto se hace un llamado a fortalecer las redes de comunicación aduanera, así como el desarrollo de una red global electrónica que facilite a las autoridades aduaneras la mejor aplicación de las leyes de control sin afectar el flujo del comercio. Por último, los Estados deben procurar el

perfeccionamiento de sus medidas de detención y vigilancia, de movimientos transfronterizos de dinero en efectivo, instrumentos negociables al portador y otros movimientos relevantes de valores significativos.

En el acápite del Plan de Trabajo relativo a las medidas para controles fronterizos y aduaneros, se mencionan expresamente los mecanismos de cooperación al señalarse que los Estados miembros intensificarán el intercambio de información operacional sobre acciones o movimientos de elementos o redes terroristas, sobre documentos duplicados o falsificados, sobre los mejores procedimientos empleados para combatir el terrorismo, y sobre el tráfico ilegal de armas, explosivos y materiales sensibles.

Con relación a las medidas para controles financieros y al marco jurídico que debe acompañar dichas medidas, el Plan de Trabajo señala que es necesaria la actualización y adecuación de la legislación nacional con respecto a los instrumentos internacionales existentes y la adaptación de la estructura institucional para asegurar la plena aplicación de la normatividad adoptada. En este sentido se señala que los Estados deberían tipificar y definir el delito de lavado de dinero procedente de cualquier actividad ilícita, incluyendo el terrorismo. También deberían tipificar el delito de financiación del terrorismo, grupos terroristas y actividades terroristas de conformidad con las disposiciones de los instrumentos existentes y teniendo en cuenta que las organizaciones y actividades terroristas pueden financiarse con recursos lícitos, tales como donaciones o contribuciones de personas u organizaciones.

Para cumplir con estos objetivos se menciona que el CICTE deberá asistir a los Estados que así lo soliciten en la formulación de legislaciones de acuerdo con los instrumentos internacionales existentes a los efectos de modernizar su normatividad penal y la inclusión de la financiación del delito de terrorismo.

En otro orden, se exhorta a los Estados a que procuren extender los sistemas de control aplicados a las entidades bancarias de manera obligatoria en cada Estado, a las instituciones financieras no bancarias y otras actividades económicas como las contempladas en el Reglamento Modelo de la Comisión Interamericana de Control de Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA. Se recomienda a los Estados contemplar la creación y aplicación de normas que autoricen el levantamiento de la reserva bancaria y tributaria para permitir que sus organismos nacionales de supervisión tengan acceso a información sobre clientes y transacciones. Por otro lado, se tiene en cuenta

que algunas de las medidas de control aplicadas para prevenir y reprimir el lavado de activos vinculado al financiamiento del terrorismo pueden presentar algunas dificultades en su aplicación práctica. Por tanto, el CICTE podría contar con el apoyo del Grupo de Expertos sobre Lavado de Activos de la CICAD, en lo relativo a la aplicación práctica de los controles existentes a las operaciones relacionadas con el terrorismo, todo ello con el objeto de estudiar y contribuir a establecer los factores de comportamiento y métodos utilizados para financiar las actividades terroristas.

En este mismo ámbito los Estados reconocen que deben adoptar y aplicar plenamente, en especial, las convenciones internacionales relacionadas con el terrorismo, como el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999, a fin de contar con un marco legislativo adecuado para enfrentar este fenómeno e impedir su financiamiento. Se consigna que los Estados deberían ratificar los instrumentos internacionales relacionados directa o indirectamente con el terrorismo como son la Convención de las Naciones Unidas contra Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA) y la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal.

Dentro de esta sección relativa a las medidas para controles financieros, el Plan de Trabajo se refiere a las acciones de cooperación nacional e internacional a fin de garantizar un flujo adecuado de información tanto a nivel nacional como en el plano externo. Así los Estados deben hacer los esfuerzos necesarios para adoptar los convenios internacionales existentes y dar aplicación a los instrumentos de cooperación judicial previstos en los mismos, en particular, para facilitar la extradición por el delito de financiación de actividades u organizaciones terroristas y otras medidas en este campo. Sobre el intercambio de información, los Estados deberían establecer autoridades centrales responsables del envío de solicitudes y respuesta de asistencia y cooperación, así como acordar mecanismos de comunicación directa entre las autoridades, tanto en el ámbito nacional como internacional. Por otra parte, se solicita a los Estados, en cumplimiento de las disposiciones de diversos instrumentos internacionales sobre el lavado de activo y el financiamiento del terrorismo, que adopten reglamentaciones destinadas a promover la colaboración e intercambio de información entre los sectores públicos y privados, en particular entre las instituciones financieras y las autoridades de control existentes en cada país.

En el ámbito de intercambio de información, el Plan de Trabajo expresa la necesidad de ampliar la Red Interamericana para el Control de Drogas (RETCOD), a fin de cubrir el intercambio de información operativa relacionada con el terrorismo entre las autoridades de control; y también debe crearse a nivel hemisférico una base de datos sobre autoridades nacionales, manuales de procedimientos para la solicitud de asistencia, así como directorios sobre legislaciones nacionales.

Por último, dentro de esta misma sección, bajo el título de “capacitación y asistencia técnica” y teniendo en cuenta que se deben perfeccionar los controles existentes, se manifiesta que es necesario reestructurar los programas de capacitación a funcionarios públicos y privados para el seguimiento, prevención y control de operaciones del lavado de activos, de manera que los funcionarios encargados de la aplicación de la ley reconozcan las particularidades del financiamiento del terrorismo. Para cumplir con este objetivo se expresa la necesidad de contar con el apoyo de organismos internacionales de cooperación con el objeto de formular programas de capacitación y asistencia en esta área, a fin de fortalecer la asistencia técnica y la transferencia tecnológica entre Estados, y en definitiva dotar a las entidades nacionales competentes en el proceso de lucha contra el financiamiento de actividades u organizaciones terroristas.

2. La Declaración de San Salvador

A continuación señalaremos algunos aspectos concernientes a la Declaración de San Salvador aprobada por el CICTE en su tercer periodo ordinario de sesiones, celebrado en enero de 2003, sobre el fortalecimiento de la cooperación en la lucha contra el terrorismo. En este documento, los Estados miembros del Comité reiteran su convicción de que el terrorismo representa una grave amenaza a los valores democráticos, la paz y la seguridad internacional. Además se resaltan los nexos que con frecuencia existen entre el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas y otras formas del crimen organizado transnacional, actividades ilícitas que agravan esta amenaza y que son utilizados por los grupos terroristas para financiar y apoyar sus acciones. Por otra parte, la declaración consigna que las amenazas emergentes del terrorismo, cualquiera que sea su origen, y las amenazas a la seguridad cibernética exigen un diálogo permanente entre los Estados a fin de poder articular medidas preventivas eficaces para combatirlo.

La declaración reconoce que los Estados miembros han llevado adelante un considerable progreso en la adopción de medidas eficaces a nivel nacional para combatir el terrorismo y fortalecer la cooperación en la lucha contra éste.

En su segunda parte, la Declaración de San Salvador contiene una serie de afirmaciones de los Estados miembros de la OEA en el contexto del CICTE, a través de las cuales se condena enfáticamente el terrorismo en razón de atentar contra la democracia, el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la desestabilización de las bases de toda sociedad y el impacto negativo respecto al desarrollo económico y social de los Estados de la región.

Asimismo, se resalta la importancia de que los Estados que aún no lo han hecho firmen, ratifiquen o se adhieran a la Convención Interamericana contra el Terrorismo, las doce convenciones y protocolos de las Naciones Unidas (ONU) relativos al terrorismo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos complementarios, y la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal; implementen las medidas que requiere la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las recomendaciones del segundo y tercer periodos ordinarios de sesiones del CICTE sobre medidas de controles fronterizos y financieros; y adopten una legislación nacional concordante para llevar adelante de manera más eficiente y práctica la lucha contra el terrorismo.

Otras de las afirmaciones contenidas en esta declaración son el compromiso de ampliar e intensificar los esfuerzos para fortalecer la cooperación de los Estados entre sí y con las organizaciones internacionales pertinentes, y desarrollar actividades de capacitación e intercambio de experiencias e información de acuerdo con el Plan de Trabajo del CICTE, así como su determinación de fortalecer su cooperación con esta entidad en razón de ser el órgano técnico responsable para ejecutar los programas y facilitar la asistencia a los Estados miembros para ayudarlos a implementar sus compromisos en la lucha contra el terrorismo.

La declaración reitera el fortalecimiento de la cooperación entre los diversos órganos de la OEA que tratan asuntos relacionados con la lucha en contra del terrorismo y la necesidad de mantener una cooperación activa con el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Finalmente, los Estados declaran su convicción de que la lucha contra el terrorismo y la cooperación en la misma debe de llevarse a cabo con pleno respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados miembros, el Estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en cumplimiento de sus obligaciones bajo el derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario.

Al terminar estos comentarios sobre el Comité Interamericano contra el Terrorismo, sus distintas responsabilidades, funciones y acciones de cooperación y asistencia en la lucha contra el terrorismo en el contexto de la OEA, resulta procedente hacer alguna referencia a lo resuelto por la Organización al considerar el informe anual que debe presentar el CICTE ante el órgano máximo de la OEA. En efecto, la Asamblea General realizada en Santiago de Chile, en junio de 2003, mediante la resolución titulada “Apoyo al Trabajo del Comité Interamericano contra el Terrorismo” AG/RES. 1964 (XXXIII-0/03), resolvió reafirmar su compromiso de continuar el fortalecimiento de la cooperación hemisférica y de implementar medidas específicas a fin de avanzar en la lucha contra el terrorismo. Por otra parte, reconoció el progreso alcanzado por los Estados miembros en el área de implementación de medidas efectivas para prevenir y combatir el terrorismo, y subrayó la necesidad de continuar robusteciendo la aplicación de tales medidas y la de los mecanismos de cooperación en lo referente a la lucha contra el terrorismo.

En otra de sus decisiones, la Asamblea General resolvió hacer un llamado al CICTE a que facilite el diálogo permanente entre los Estados miembros con el objeto de adoptar medidas preventivas que permitan anticipar y enfrentar las amenazas terroristas emergentes, cualquiera que sea su origen, tales como las actividades de los grupos terroristas internacionales y las amenazas a la seguridad cibernética. Dicha resolución insta también a los Estados miembros a intensificar sus acciones para dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución S/RES/1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en particular lo relativo a la obligación de denegar el refugio o albergue a quienes financien, planifiquen, apoyen o cometan actos terroristas y el deber de impedir que sus territorios sean utilizados para financiar, planificar y facilitar la comisión de dichos actos. También se exhorta a los Estados a continuar sus esfuerzos para implemen-

tar las recomendaciones sobre controles financieros y fronterizos, resaltando la importancia de fortalecer la colaboración, coordinación e intercambio de información sobre programas y actividades para enfrentar el terrorismo y las comisiones o mecanismos interamericanos pertinentes dentro de la esfera de la OEA.

V. CONCLUSIONES

Una de las conclusiones que pueden señalarse es que las negociaciones realizadas en el marco de la OEA fueron fructíferas, habiéndose aprobado una nueva Convención Interamericana contra el Terrorismo, en un plazo récord de nueve meses. La mayor parte de los países de la región quedaron comprometidos a combatir el terrorismo en el marco del derecho internacional al suscribir el acuerdo en junio del 2002. Puede decirse que esta fue una reacción solidaria y una respuesta conjunta a los graves atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

La Convención no abordó la difícil tarea jurídica y política de definir el terrorismo. No obstante, se adoptó un texto claro, flexible y manejable para los países tanto con sistemas de derecho civil como de derecho consuetudinario (*Common Law*), al haberse acordado como delitos punibles los tipificados anteriormente por las Naciones Unidas en diez tratados contra el terrorismo.

La nueva “Convención Interamericana contra el Terrorismo” constituye un instrumento actualizado que facilitará, promoverá y ampliará la cooperación en numerosas áreas, para llevar adelante las acciones de prevención y lucha contra el terrorismo.

La Convención amplía el alcance y las obligaciones de cooperación, llevándola a ámbitos no cubiertos anteriormente como el mejoramiento de los controles fronterizos y la supervisión financiera destinados a impedir que los terroristas lleven a cabo actividades de lavado de dinero que permitan el financiamiento del terrorismo. En estos y otros aspectos, las disposiciones de la Convención permitirán a los Estados miembros de la OEA, que son parte en ésta, avanzar en la difícil y compleja tarea de enfrentar el desafío terrorista.

En materia de protección de los derechos humanos en los contextos de lucha contra el terrorismo, los resultados también fueron positivos, habiéndose incorporado disposiciones importantes para garantizar la aplicación

plena de los estándares mínimos de derechos humanos en la lucha contra este flagelo.

Así mismo, el informe elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el tema podrá ser utilizado como un elemento importante para la interpretación de las normas de la nueva Convención a fin de llevar adelante las diversas acciones y mecanismos de cooperación antiterrorista dentro de estándares internacionales de respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos esenciales de las personas.

La entrada en vigor de la Convención Interamericana confirma el interés de los Estados miembros de la OEA por aplicar este instrumento jurídico y los lleva a impulsar la vigencia plena de ésta, además de asumir las obligaciones que allí se estipulan así como la intervención de una serie de mecanismos interamericanos. Tal es el caso de las reuniones periódicas de consulta entre los Estados parte, que tienen como propósito facilitar la implementación plena de la Convención y el intercambio de información y experiencias sobre formas y métodos efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar el terrorismo.

En lo que respecta al CICTE, puede decirse que esta entidad de la Organización de los Estados Americanos, conjuntamente con la Convención Interamericana constituyen los dos mecanismos más idóneos e importantes para llevar adelante iniciativas y acciones concretas en el ámbito de la cooperación entre los Estados para enfrentar el terrorismo.

El CICTE tiene como propósito fundamental desarrollar la cooperación y asistencia hemisférica en la lucha contra el terrorismo, y en este sentido tiene que desarrollar debidamente las funciones principales establecidas en sus instrumentos constitutivos. Por tanto le corresponde impulsar, desarrollar y cumplir dichas funciones a través de la cooperación, asistencia y coordinación como orientación fundamental en el desempeño de tales propósitos y responsabilidades.

Para cumplir sus objetivos, el CICTE debe articular mecanismos de asistencia para los Estados en la formulación de legislaciones y otras formas de reglamentación con el objeto de formular proyectos de acuerdos e instrumentos internacionales destinados a modernizar sus respectivos marcos jurídicos en el campo penal, financiero y otras actividades de diferente naturaleza, todas ellas destinadas a prevenir y sancionar el terrorismo.

Hoy más que nunca estamos convencidos de que existe una voluntad política para erradicar definitivamente el terrorismo de nuestro hemisferio sin las justificaciones ni dudas que estuvieron presentes por muchos años, y que retrasaron la toma de decisiones concretas y efectivas para prevenir, sancionar y eliminar este fenómeno en las Américas.