

La Convención Interamericana contra el Terrorismo: algunas consideraciones para su implementación en las legislaciones internas de los Países¹

Dante M. Negro

221

1. Introducción

La Convención Interamericana contra el Terrorismo es la convención de más reciente adopción en el marco de la Organización de los Estados Americanos y la de más reciente entrada en vigor. Fue suscrita durante el trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, órgano supremo de la Organización, y se celebró en Bridgetown, Barbados, el 3 de junio del 2002. Su texto original, así como los instrumentos de ratificación de la misma, se encuentran depositados en la Secretaría General.

Hasta la fecha,² 33 de los 35 Estados miembros de la OEA han firmado la Convención, y seis países han depositado su instrumento de ratificación respectivo (Antigua y Barbuda, Canadá, El Salvador, Nicaragua, México y Perú). La Convención entró en vigor treinta días después del depósito del sexto instrumento

¹ Las opiniones expresadas en este artículo son de responsabilidad exclusiva de su autor y para nada comprometen la posición oficial de la Organización de los Estados Americanos.

² El presente artículo se terminó de redactar el 11 de julio del 2003.

de ratificación en la Secretaría General, es decir, el 10 de julio del 2003, y, a diferencia de otros instrumentos interamericanos, está abierta únicamente a la ratificación de los Estados miembros de la OEA.

El tema del terrorismo ha sido materia de preocupación y análisis desde hace varias décadas en los niveles más altos de negociación y debate de la comunidad internacional. No siempre, sin embargo, se le ha dado la relevancia del caso y en ello han incidido diversos aspectos ajenos a la esfera jurídica propiamente dicha. Con la adopción de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, la Comunidad Interamericana ha dado un paso importante en su estrategia colectiva para combatir este flagelo. El presente artículo pretende ayudar al lector a determinar cuáles son las áreas incorporadas en la Convención que requieren de un desarrollo adicional en los respectivos ordenamientos internos para dar pleno cumplimiento a este tratado. Obviamente, el desarrollo jurídico tanto a nivel internacional como nacional no constituye la suma final de esfuerzos por erradicar este fenómeno. Seríamos poco realistas si pretendiéramos esgrimir una posición como esa. El derecho es una herramienta fundamental, aunque no la única para lograr las metas que una sociedad persigue. Y como herramienta, tenemos que entenderla, evaluarla y después aplicarla de la manera más conveniente para no convertirla en un instrumento inútil o adverso a los intereses que se pretende proteger. Uno de los puntos más débiles del derecho es que está sujeto a interpretaciones y la interpretación que daremos aquí no pretende ser la única. No obstante, es esa misma característica la que le da al derecho la suficiente flexibilidad como para ir amoldando la norma a las nuevas exigencias que va imponiendo la realidad y superar así los eventuales obstáculos y limitaciones que se incorporan en su proceso de gestación.

222

Este artículo no pretende estudiar el tema del terrorismo en general ni analizar los diversos esfuerzos que se vienen haciendo en el ámbito interno para combatir este flagelo. Nos limitaremos al estudio de la Convención y a la mejor manera de determinar los aspectos en que se requiere un mayor desarrollo a nivel de legislación interna de los Estados.

2. Antecedentes

La Convención Interamericana contra el Terrorismo tiene su origen más inmediato en los hechos que ocurrieron el 11 de setiembre del 2001 en territorio estadounidense. Sin embargo, durante gran parte de la década de los 90, la OEA tuvo el tema en su agenda y, bajo su consideración, se aprobaron valiosos instrumentos en la lucha contra este flagelo. Entre estos podemos citar la

Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo, y el Plan de Acción sobre Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo, ambos adoptados en el marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo³ que se desarrolló en Lima, Perú, durante el mes de abril de 1996. La Declaración, que contiene once puntos, establece algunas consideraciones importantes que debemos tener en cuenta al momento de analizar la Convención Interamericana del 2002, materia de este estudio. Entre otras cuestiones, establece que los actos terroristas son delitos comunes graves y, como tales, deben ser juzgados por tribunales nacionales de conformidad con la legislación interna y las garantías que ofrece el *estado de derecho*. En ella se declara la voluntad de cooperar plenamente en materia de extradición, sin perjuicio del derecho de los Estados de conceder asilo cuando corresponda, punto que tuvo mucho debate al momento de negociarse la Convención. Es la propia Declaración la que establece la necesidad de estudiar, a la luz de la evaluación de los instrumentos internacionales existentes, la necesidad y conveniencia de una nueva convención interamericana sobre terrorismo. No será este, sin embargo, el antecedente inmediato para el inicio de las negociaciones de una *convención interamericana*, pues como veremos más adelante, el tema del terrorismo disminuyó en importancia después de celebrada la Segunda Conferencia en la materia.

223

La Segunda Conferencia Especializada sobre Terrorismo se desarrolló en la ciudad de Mar del Plata, Argentina, durante el mes de noviembre de 1998, y en ella se aprobó el Compromiso de Mar del Plata que, entre otros puntos, recomienda la creación de una entidad en el marco de la Organización con el propósito de desarrollar la cooperación a fin de prevenir, combatir y eliminar los actos y actividades terroristas. Dicha entidad, denominada Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), fue creada al año siguiente por la Asamblea General de la OEA⁴ reunida en Guatemala (junio de 1999), y está integrada por las autoridades nacionales competentes de todos los Estados miembros de la OEA.⁵ Dicha

³ Las conferencias especializadas son órganos de la Organización (art. 53 de la Carta de la OEA). Se trata de reuniones intergubernamentales para tratar asuntos técnicos especiales o para desarrollar determinados aspectos de la cooperación interamericana, y se celebran cuando lo resuelve la Asamblea General o la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. En el caso de la Conferencia Especializada de Lima, esta fue convocada por la Asamblea General mediante resolución AG/RES.1350 (XXV-O/95).

⁴ El artículo 53 de la Carta de la OEA establece que se podrán establecer, además de los previstos en la Carta, los órganos subsidiarios, organismos y las otras entidades que se estimen necesarios.

⁵ Para mayor información sobre las actividades del CICTE, consultar la página web de la OEA <<http://www.oas.org>>.

Asamblea General aprobó su Estatuto mediante resolución AG/RES.1650 (XXIX-O/99). El CICTE tuvo una labor bastante limitada en sus primeros años de existencia y se vio aparejada con un período en el cual el tema del terrorismo no ocupó un lugar prioritario en la agenda de los órganos políticos de la Organización hasta que se produjeron los funestos hechos del 11 de setiembre en territorio estadounidense.

Días después, el 21 de setiembre de 2001, la Vigésima Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores,⁶ luego de condenar enérgicamente los ataques terroristas perpetrados, encomendó al Consejo Permanente de la OEA⁷ la elaboración de un proyecto de convención interamericana contra el terrorismo con miras a presentarlo a la Asamblea General, para su aprobación, en su siguiente período ordinario de sesiones, que se celebró en Barbados durante el mes de junio del 2002.

224

A estos efectos, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente constituyó un grupo de trabajo abierto a todos los Estados miembros de la OEA. Este celebró 3 reuniones de negociación de varios días de duración cada una de ellas. El grupo de trabajo tuvo en consideración varios proyectos de convención elaborados por el Comité Jurídico Interamericano,⁸ así como por los gobiernos de Argentina, Chile, Estados Unidos y Perú. También tuvo en cuenta propuestas adicionales sobre diversos artículos presentadas por varias delegaciones durante el proceso de negociación. Dicho grupo de trabajo desarrolló sus labores bajo algunas premisas acordadas por las diversas delegaciones, y estas explican mejor el resultado final plasmado en la Convención. En primer lugar, se acordó que el proyecto de convención sería lo más integral posible y abarcaría todos los actos que la comunidad internacional consideraba hasta ese momento como «actos terroristas». Al amparo de ello, se acordó que se iban a tomar en consideración las convenciones internacionales ya existentes para efectuar un reenvío a ellas en cuanto a las definiciones, en vez de ensayar una nueva tipificación, tarea que —se consideró— podría obstaculizar las negociaciones. Como un valor agregado, se acordó que el proyecto iba a incluir normas sobre

⁶ Las reuniones de consulta de ministros de Relaciones Exteriores no son permanentes. Se celebran con el fin de considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados Americanos (artículo 61 de la Carta de la OEA).

⁷ Véase: RC.23/RES.1/01 rev.1, corr.1

⁸ El Comité Jurídico Interamericano es un Órgano de la OEA que sirve como cuerpo consultivo de la Organización en asuntos jurídicos y está integrado por once juristas nacionales de los Estados miembros.

áreas no contempladas hasta ese momento por dichos instrumentos internacionales, tales como la de los controles fronterizos, aduaneros y financieros y la del lavado de dinero en beneficio de los grupos terroristas. También se acordó establecer claramente que las medidas a adoptarse iban a apegarse estrictamente al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y se excluyeron todos los aspectos relativos a la ayuda económica para los Estados que resultaran afectados por los actos terroristas y lo relativo a la ayuda humanitaria. Estas fueron pues las bases sobre las cuales giró la negociación del proyecto de Convención.

La negociación fue un proceso difícil. Si bien es cierto todos los Estados miembros coincidieron en que era necesario y apremiante dar una respuesta conjunta a la amenaza del terrorismo, hubo discrepancias en cuanto a la mejor manera de hacerlo. El texto de la Convención es el resultado de dicha complejidad y refleja el consenso de las variadas posiciones que se presentaron en cada uno de los temas contemplados. En la búsqueda por alcanzar dicho consenso, muchas posiciones quedaron mediatizadas. Generalmente ello ocasiona que un texto final pierda claridad y contundencia. Sin embargo, eso no es contraproducente en la mayoría de los casos y tampoco lo fue —creemos— en el caso de esta convención. Es precisamente el consenso lo que asegura que los pasos dados hacia la adopción de un determinado texto se conviertan, en un plazo relativamente corto, en compromisos aceptados sin cuestionamientos. Esa es la gran virtud de esta Convención, y es la labor del abogado rescatar sus bondades y determinar los aspectos que servirán de punto de partida para futuros compromisos internacionales en el avance en la lucha contra el terrorismo. Allí donde a un nivel más global como lo es Naciones Unidas no se ha podido aún concluir compromisos de alcance general, la Organización de los Estados Americanos ha dado pasos que constituyen un mensaje político claro de mancomunidad de valores, intereses y objetivos.

225

En efecto, el mensaje político que se dio a la comunidad internacional con la adopción de esta Convención en un período relativamente corto de negociación es inequívoco, es decir, el que un grupo de Estados con intereses comunes puede dejar de lado sus posiciones particulares en aras de alcanzar un mínimo consenso en una determinada materia. Es precisamente ese estándar mínimo el que nos proponemos analizar para que sirva de base a un desarrollo jurídico posterior en la lucha contra el terrorismo. En ese sentido, creemos que la Convención no es la culminación de los esfuerzos por combatir el terrorismo sino, precisamente, el punto de partida. Es más, podemos sostener, respecto a aquellos que critican a esta Convención por su brevedad, que un tratado internacional no puede ni debe regular al detalle todos los aspectos intrínsecos de un determinado problema o situación. Hoy en día y dada la nueva realidad internacional, lo que debe procurar un tratado es generar las bases que faciliten una mayor cooperación interestatal y

un desarrollo mayor de la legislación interna de los Estados parte, acorde con su propia situación, características y, sobre todo, recursos. Esa es la manera como se puede lograr la universalización de los tratados internacionales en un sistema en que aún la regulación de las conductas depende, en gran medida, de la voluntad de los sujetos cuyas acciones pretende regular.

3. Objetivos y fines de la Convención

La Convención Interamericana contra el Terrorismo tiene como objetivo fundamental prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo, según lo establece el primer artículo de dicho instrumento jurídico. Tenemos pues tres dimensiones que tienen que resolverse a lo largo del resto del articulado: la prevención, la sanción y la eliminación del fenómeno terrorista. En la medida en que la Convención implemente disposiciones para alcanzar estas tres metas habrá pasado el examen de su efectividad y utilidad.

El mismo artículo 1 establece el marco general en el cual los Estados parte han de actuar para cumplir con los objetivos trazados en la Convención. Este marco general está dividido en dos grandes áreas, a saber:

226

- a. la adopción de medidas necesarias y
- b. el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados parte.

Aunque no es explícito en el texto, entendemos aquí que las medidas necesarias de las que habla la Convención han de ser adoptadas en el ámbito interno de los países a través de la implementación de legislación interna o, de una manera más general, la implementación de regímenes jurídicos o administrativos internos, cuya naturaleza es diferente a las medidas que a nivel internacional pueden tomar los mismos países, más relacionadas con el fortalecimiento de la cooperación en este campo. Así pues, por cuestiones metodológicas, dividiremos el análisis del articulado de la Convención en dos áreas, una relativa a las medidas internas y la otra relativa a las medidas externas que han de adoptar los Estados parte para implementar la Convención y dar así cumplimiento a los objetivos trazados en su primer artículo. Esta clasificación es importante y útil, ya que, generalmente, las medidas de carácter interno han de reflejar un cierto desarrollo que coadyuve en el cumplimiento de las obligaciones internacionales establecidas en el tratado. La importancia mayor de entender a cabalidad este punto radica en que un Estado no puede servirse de la excusa de no tener la legislación interna adecuada para implementar un determinado tratado como base para excluir su responsabilidad internacional. Una vez contraída la obligación internacional a través del tratado, el

Estado parte tiene que cumplir con dicha obligación independientemente de lo que estipule o no estipule su legislación interna.

Por lo dicho anteriormente, sostenemos que es más responsable que un Estado, antes de hacerse parte de un tratado determinado, analice si su legislación interna le permite cumplir con las obligaciones allí establecidas, es decir, si no contradicen el tratado, si ayudan a su cumplimiento o si existen vacíos en la ley a este respecto. Bajo esta óptica, se nos podría cuestionar la utilidad de una ratificación o adhesión cuando la legislación interna ya provee de normas específicas sobre la materia. Sin embargo, en estos casos, la ratificación o adhesión a un determinado tratado, una vez hecha la revisión de la normatividad interna, sirve para hacer público ante la comunidad internacional que el Estado de que se trata está listo para cumplir con determinados estándares consagrados en dicho tratado y está respaldado por dicha legislación. Sirve, además, como una medida de fomento de la confianza entre los Estados que sabrán qué esperar de sus homólogos y otorga seguridad en las relaciones internacionales en el área regida por el instrumento internacional.

Teniendo en mente esta diferenciación, nos proponemos ahora analizar aquellas normas de la Convención que requieren de un desarrollo legislativo interno adicional y de aquellas que pueden ser cumplidas directamente mediante medidas de cooperación interestatal.

227

4. Normas que requieren la adopción de medidas internas para dar pleno cumplimiento a las obligaciones emanadas de la Convención

Teniendo en cuenta todo lo dicho anteriormente, podemos identificar hasta cuatro áreas concretas respecto a las cuales los Estados que quieren llegar a ser parte de la Convención Interamericana contra el Terrorismo deben adoptar formalmente medidas legislativas internas para su debida implementación y posterior cumplimiento o respecto a las cuales los Estados deben asegurar la conformidad de su ordenamiento interno, a saber:

- a. la financiación del terrorismo,
- b. el lavado de dinero,
- c. el asilo y la extradición, y
- d. el traslado de personas bajo custodia y las garantías debidas

En los dos primeros casos puede suceder que algunos de los Estados en el Hemisferio no tengan una legislación lo suficientemente desarrollada dada la especificidad y novedad de las materias. En el tercer y cuarto casos, la legislación interna a nivel constitucional es muchas veces abundante en la mayoría de los países americanos, sobre todo latinoamericanos, y, por ende, las autoridades responsables han de prestar atención al hecho de que dichas disposiciones estén en conformidad con lo que estipula la Convención. Dicho esto, debemos señalar que, a nuestro juicio, aun en estos cuatro casos, la Convención Interamericana contra el Terrorismo es simple y permite que, con un análisis cuidadoso y la identificación de las áreas respectivas, los países puedan trabajar rápidamente en su legislación interna para estar listos a cumplir con las disposiciones de la Convención. Identificaremos y analizaremos dichas áreas.

A. La financiación del terrorismo

228

El artículo 4 de la Convención establece que cada Estado parte, en la medida en que no lo haya hecho, deberá establecer un régimen jurídico y administrativo (medida de carácter interno) para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo y para lograr una cooperación internacional efectiva al respecto (dichos regímenes deberán pues incluir normas que faciliten o hagan propicia dicha cooperación internacional). Con este fin, deberán utilizarse como lineamientos las recomendaciones de, entre otras entidades, el GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional)⁹ y, cuando sea apropiado, la CICAD (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas), el GAFIC (Grupo de Acción Financiera del Caribe) y el GAFISUD (Grupo de Acción Financiera de Sudamérica).

La obligación central de este artículo es, pues, el establecimiento de un régimen jurídico y administrativo, tarea que puede parecer onerosa. Sin embargo, el propio artículo 4 brinda a los Estados que deseen llegar a ser parte en el tratado los lineamientos necesarios (principalmente las cuarenta recomendaciones del GAFI sobre el blanqueo de capitales y las recomendaciones especiales sobre financiación del terrorismo) y, además, determina las dos áreas que deben ser cubiertas mediante dicho régimen. Dichas áreas no son excluyentes de otras que pueda adoptar el

⁹ El GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional) es un organismo intergubernamental cuyo propósito es elaborar y promover medidas para combatir el blanqueo de capitales. Actualmente, está integrado por 29 países y dos organismos internacionales. Con este propósito se redactaron en 1990 cuarenta recomendaciones, las mismas que fueron revisadas en 1996. Estas constituyen el marco básico de lucha contra el blanqueo de capitales y han sido concebidas para una aplicación universal.

Estado de que se trate, pero sí constituyen un estándar mínimo para cumplir con la obligación estipulada. Cada Estado en particular puede entonces juzgar cuáles son las herramientas adicionales necesarias con que debe contar para la prevención, combate y erradicación de la financiación del terrorismo.

Las dos áreas que debe necesariamente cubrir la legislación interna mencionadas en el artículo 4 son las siguientes:

- a. Un régimen interno normativo y de supervisión de bancos, instituciones financieras y otras entidades susceptibles de ser utilizadas para financiar actividades terroristas. Dicho régimen debe incluir, entre otros:
 - los requisitos relativos a la identificación del cliente,
 - los requisitos relativos a la conservación de registros y
 - los requisitos relativos a la comunicación de transacciones sospechosas o inusuales.

Se trata pues de un régimen para bancos; otras instituciones financieras como, por ejemplo, las oficinas de cambio que en algunos países no se encuentran supervisadas; y otras entidades consideradas particularmente susceptibles de ser utilizadas para financiar actividades terroristas que, no siendo financieras, ejercen en efecto actividades de esta naturaleza tales como la recepción de depósitos, préstamos, servicios de transferencia de dinero, emisión y gestión de medios de pago tales como tarjetas de crédito y débito, seguros de vida y otros seguros relacionados con inversiones. En ese sentido, una de las recomendaciones especiales del GAFI sobre financiación del terrorismo establece que los países deben tomar todas las medidas posibles para asegurar que las personas físicas y jurídicas que brindan servicios de transmisión de dinero y títulos valores estén autorizadas o registradas y que, de realizar este servicio ilegalmente, se les impongan sanciones administrativas, civiles o penales. Los países también deben revisar las leyes y reglamentos referidos a entidades que pueden ser utilizadas indebidamente para la financiación del terrorismo. Particularmente vulnerables son las organizaciones sin fines de lucro que eventualmente pueden esconder y ocultar el desvío clandestino hacia organizaciones terroristas de fondos destinados a propósitos legales.

229

Entre las medidas relativas a la identificación del cliente, los Estados pueden considerar legislación para la eliminación de cuentas anónimas y la exigencia de presentación de documentos oficiales de identificación y el registro de dicha identificación. En el caso de personas jurídicas, se puede exigir la prueba de la constitución de dicha persona jurídica por parte de un registro público o la prueba de que las personas que pretenden actuar en nombre del cliente están debidamente

autorizadas e identificadas. Entre las recomendaciones especiales del GAFI se establece que los países deben tomar medidas para exigir a las instituciones financieras y otras que incluyan información adecuada y significativa sobre el ordenante en las transferencias de fondos, la misma que debe permanecer con la transferencia a través de la cadena de pago. La avanzada tecnología con que hoy en día se cuenta para hacer transacciones y transferencias de dinero es un reto inimaginable para quienes tienen la tarea de elaborar las normas. Pensemos solamente, por un instante, en una persona que abre una cuenta bancaria en un país en el cual el control y registro del cliente es inapropiado, y obtiene una tarjeta de débito que es enviada a otra persona en otro país para extracción y manejo de los fondos respectivos, fondos que tendrán como fin último la financiación de alguna actividad terrorista. Definitivamente, sin una acción coordinada, estas actividades no pueden controlarse adecuadamente.

230

En cuanto a la conservación de registros, la legislación interna puede establecer que las transacciones realizadas a nivel nacional o internacional permanezcan registradas durante un tiempo determinado y que ello permita absolver las solicitudes de las autoridades competentes. Una de las recomendaciones especiales del GAFI establece que, si las instituciones financieras u otros negocios o entidades sujetas a las obligaciones de control del lavado de activos, sospechan o tienen indicios razonables para sospechar que existen fondos vinculados o relacionados con actividades terroristas o que pueden ser utilizados para financiar el terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas se les debe obligar a que informen rápidamente de sus sospechas a las autoridades competentes.

Existe pues una gama amplia de posibilidades que el Estado puede tener en cuenta al momento de implementar la legislación correspondiente en esta área.

No existe, sin embargo, la obligación para los Estados parte, a través de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, de tipificar como delito en sus legislaciones internas la financiación del terrorismo, de actos terroristas o de organizaciones terroristas. Esta posibilidad es una cuestión que deberá ser decidida por las autoridades de cada país. El Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999, sí establece en su artículo 4 la tipificación como infracción penal de los delitos enunciados en el artículo 2. Esta última puede ser utilizada como modelo para una tipificación interna de ser necesario.

b. Medidas de detección y vigilancia de movimientos transfronterizos de

- dinero en efectivo,
- instrumentos negociables al portador y
- otros movimientos relevantes de valores.

Todo ello sin perjuicio del debido uso de la información y el movimiento legítimo de capitales.

Como vemos, en este caso, el artículo 4 establece una salvaguarda para garantizar el debido uso de la información y el movimiento legítimo de capitales. Sobre el contenido mismo de la obligación y su implementación a nivel interno, se podría establecer en las legislaciones internas que las instituciones financieras presten especial atención a todas las operaciones complejas, a las inusualmente grandes y a todas las modalidades no habituales de transacción. Obviamente, se tendría que establecer que dichas instituciones pongan esta información a disposición de las autoridades competentes. Sería así preciso dotar a estas instituciones financieras nacionales del entrenamiento adecuado para detectar los modos de comportamiento sospechosos de sus clientes.

La Convención, en su artículo 5, establece una tercera área en la que, si bien se hace necesaria la implementación de legislación interna, no se hace a la luz de las recomendaciones del GAFI y de las otras entidades mencionadas en el artículo 4, pero está en estrecha relación con la financiación del terrorismo, a saber:

231

- c. Medidas necesarias para identificar, congelar, embargar y, en su caso, decomisar los fondos u otros bienes que
- constituyan el producto de la comisión de un acto terrorista,
 - tengan como propósito financiar un acto terrorista y
 - hayan facilitado o financiado la comisión de un acto terrorista

Estas medidas han de ser tomadas de conformidad con los procedimientos establecidos en la legislación interna de los Estados parte y deben ser aplicables respecto a los delitos cometidos tanto dentro como fuera de la jurisdicción del Estado parte. Las legislaciones de los diversos países ya contienen normas sobre la identificación, congelamiento, embargo y decomiso de fondos y bienes en general; por lo tanto, no creemos que sea necesario abundar en este punto. Basta entonces con hacerlas aplicables a los tres supuestos que en el artículo 5 se detallan a la luz del campo de aplicación de la Convención que figura en el artículo 2 y que analizaremos más adelante.

Finalmente, el artículo 4 llama al establecimiento de una unidad de inteligencia financiera. Este punto lo hemos dejado al final porque no necesariamente implica la

aprobación de una ley o desarrollo de legislación interna, por lo menos desde un punto de vista formal. Sin embargo, lo hemos querido analizar por estar incluido en el referido artículo 4. Esta unidad tiene como objetivo servir como centro nacional para la recopilación, el análisis y la difusión de información relevante sobre la financiación del terrorismo y, también, sobre lavado de dinero, aspecto del que nos ocuparemos en el siguiente punto. Esta medida tiene como finalidad asegurar que las autoridades competentes dedicadas a combatir el terrorismo tengan la capacidad de cooperar e intercambiar información en los ámbitos nacional e internacional de conformidad con las condiciones ya prescritas en el derecho interno. Con el propósito de dar una mayor operatividad a esta unidad, cada Estado parte debe informar al Secretario General de la OEA sobre dicha designación. Si bien es cierto hasta el momento no se han recibido informaciones sobre el particular, todo hace prever que será el CICTE quien coordinará y llevará el registro de las unidades de inteligencia financiera.

B. El lavado de dinero

232 En el punto anterior vimos cómo el artículo 4 de la Convención establece que cada Estado parte, en la medida en que no lo haya hecho, deberá establecer un régimen jurídico y administrativo para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo y para lograr una cooperación internacional efectiva al respecto. El artículo 6 establece que cada Estado parte debe tomar las medidas necesarias para asegurar que su legislación penal referida al delito del lavado de dinero (nuevamente estamos ante la necesidad de adoptar medidas internas) incluya, como delitos determinantes del lavado de dinero, los delitos de que trata esta Convención, considerando tanto los cometidos dentro como fuera de la jurisdicción del Estado parte.

Esta disposición nos lleva a tener que resolver un asunto previo hasta ahora no abordado y que sin embargo es materia del artículo 2 de la Convención. En dicho artículo se establece que se entiende por «delito» aquellos establecidos en los siguientes instrumentos internacionales:

- a. Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970;
- b. Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971;
- c. Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973;

- d. Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979;
- e. Convenio sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, firmado en Viena el 3 de marzo de 1980;
- f. Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Prestan Servicios a la Aviación Civil Internacional, complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988;
- g. Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988;
- h. Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988;
- i. Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997; y
- j. Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999.¹⁰

Este artículo fue ampliamente debatido en el transcurso de las negociaciones en el marco del grupo de trabajo encargado de redactar el proyecto de convención. La fórmula de compromiso fue aceptar que todas aquellas figuras ya contempladas en otros instrumentos internacionales se considerarían delitos a efectos de la presente Convención, pero sólo en lo relativo a su definición. En otras palabras, dichos instrumentos jurídicos aportarían elementos a la Convención Interamericana contra el Terrorismo en lo que hace a la definición de las figuras allí contempladas, pero no en cuanto a las obligaciones que en ellos se estipulan. Es más, el Estado de que se trate, al momento de depositar su instrumento de ratificación a la Convención, puede, en lo que respecta a los tratados enumerados de los que aún no es parte, declarar que, en la aplicación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, ese tratado no se considerará incluido en el referido párrafo. Obviamente, dicha

¹⁰ Hubo algunos tratados que fueron expresamente excluidos de esta lista: el «Convenio sobre las Infracciones y Ciertos otros Actos cometidos a Bordo de Aeronaves», firmada en Tokio el 14 de setiembre de 1963; el «Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección», firmado en Montreal el 1 de marzo de 1991; y la «Convención de la OEA para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando estos tengan Trascendencia Internacional», firmada en Washington D.C. el 2 de febrero de 1971.

declaración cesa en sus efectos cuando el tratado materia de la declaración entra en vigor para ese Estado parte.

Esto último nos lleva a señalar que, si un Estado decide ser parte en la Convención Interamericana contra el Terrorismo, lo primero que tiene que hacer es determinar respecto a qué tratados de los enumerados en el artículo 2 es ya Estado parte y, respecto a los que aún no lo es, determinar cuál es el alcance del ámbito de aplicación que cubren (qué conductas o acciones está regulando) y decidir cuidadosamente si desea que la Convención Interamericana, en lo que sea pertinente, se aplique a dichas conductas. Uno de los artículos que sería de aplicación en este caso es el que estamos analizando (art. 6), pues el Estado que llegue a ser parte de la Convención Interamericana tendría como obligación incluir, como delitos determinantes del lavado de dinero, los delitos establecidos en dichos tratados. Como hemos visto, en el caso de que el Estado parte no desee esta aplicación, tiene abierta la posibilidad de hacer una declaración al respecto. Las tres ratificaciones depositadas hasta el momento en la Secretaría General de la OEA no contienen declaraciones de este tipo.¹¹

234

Así pues, los delitos de que trata la Convención y respecto a los cuales cada Estado, al depositar su instrumento de ratificación, acepte la aplicación de dicho tratado han de ser considerados como delitos determinantes del lavado de dinero en la legislación penal respectiva para dar cumplimiento a la misma.

C. El asilo y la extradición

No es nuestra intención aquí escribir un tratado sobre las figuras del asilo y la extradición que, por otro lado, han sido materia de extensos estudios. Queremos sí fijar nuestra posición sobre lo que entendemos por el contenido de ambas instituciones y ver cómo han sido utilizadas en la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

¹¹ El artículo 3 de la Convención establece que cada Estado parte, de acuerdo con sus disposiciones constitucionales, se esforzará por ser parte de los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 de los cuales aún no sea parte y por adoptar las medidas necesarias para la aplicación efectiva de los mismos, incluido el establecimiento en su legislación interna de penas a los delitos ahí contemplados. Si bien este artículo puede resultar interesante, no lo analizamos, pues no impone una obligación concreta al Estado por alcanzar un resultado determinado al sostener que los Estados «se esforzarán» por llegar a un resultado. No consideramos esta una obligación en el sentido jurídico de la palabra.

El asilo es la protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas o persecución de las autoridades de otro Estado por motivos políticos o ideológicos. Esta es la definición más generalizada que sobre el asilo existe.

Por su parte, la extradición es la entrega por un Estado a otro de un individuo que está bajo su jurisdicción y que es perseguido por la comisión de un delito común o un crimen internacional. Lo que se persigue con la extradición es poner a una persona que presuntamente ha cometido un delito a disposición de su «juez natural».

Siempre hemos sostenido que ambas instituciones son dos caras de la misma moneda, y seguimos creyendo que es la manera más clara de explicar cómo funcionan ambas figuras. El asilo permite a un individuo ponerse bajo la protección de un Estado del cual no es ciudadano por una persecución a causa de motivos políticos o ideológicos. Si se trata de la persecución por la comisión de un delito común o un crimen internacional, el asilo no procedería y podría eventualmente iniciarse el proceso de extradición si dicho sujeto se encuentra bajo la jurisdicción o en territorio de un Estado diferente al que tiene interés en el procesamiento. La calificación, sin embargo, es una atribución que se reserva para el Estado bajo cuya jurisdicción o en cuyo territorio se encuentra el individuo de que se trate.

235

Teniendo en cuenta estos parámetros, el artículo 11 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo establece que ninguno de los delitos de que trata puede ser considerado como delito político, delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos (tres circunstancias en las cuales un Estado puede considerar la posibilidad de brindar el asilo). Añade el artículo 11, como punto lógico derivado de la afirmación que hicimos anteriormente, que una solicitud de extradición o de asistencia jurídica mutua no podrá denegarse por la sola razón de que se relaciona con una de esas tres categorías. En consecuencia, lo que quiere decir este artículo es que, producido el hecho y considerado como una conducta que cae dentro del ámbito de aplicación de la presente Convención, es causal suficiente para no poder conceder asilo y, eventualmente, obstaculizar un proceso de extradición o de asistencia jurídica. Los Estados parte están pues declinando su derecho de calificación con miras a obligarse a otorgar el asilo cuando se reúnen los elementos necesarios para configurar el delito o los delitos de los que trata la Convención.

El artículo 13 es un complemento de la afirmación anterior. Establece que cada Estado parte debe adoptar las medidas que corresponda a fin de asegurar que el

asilo no se otorgue a personas respecto a las cuales haya motivo fundados para considerar que han cometido uno de los delitos establecidos en la Convención, es decir, ninguno de los delitos de que trata puede ser considerado como delito político, delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos, tipificaciones que podrían ser la razón por la cual se otorgue el asilo. Dicho artículo, sin embargo, añade que dichas medidas han de ser adoptadas «de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho interno e internacional». ¿Significa esto que, si un Estado ha contraído obligaciones previas respecto al reconocimiento del asilo o si su normatividad interna establece el derecho de asilo en estas circunstancias, puede dejar de aplicar la norma contenida en los artículos 11 y 13? Parece que no. La conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho interno e internacional parecen referirse más al mecanismo de adopción de medidas que aseguren el cumplimiento de esos artículos que al fondo mismo del asunto. De lo contrario, los artículos 11 y 13 estarían dejándose a sí mismos sin aplicación posible.

236

En refuerzo de esta tesis podemos citar la declaración interpretativa que hizo México al firmar la Convención en el sentido de que toda solicitud de cooperación que tenga como base la Convención será decidida por dicho gobierno de conformidad con la misma, su legislación interna y otros instrumentos internacionales aplicables. En otras palabras, una solicitud de extradición bien podría evaluarse dentro del Estado Mexicano no solo sobre la base de la Convención sino, también, sobre la base de su legislación interna que bien puede diferir de la misma. Aún más, la primera parte de la declaración interpreta que el derecho de asilo queda comprendido dentro del derecho internacional de los derechos humanos a que se refiere el párrafo 2 del artículo 15 de la Convención y tiene en cuenta el derecho consagrado de toda persona de buscar y recibir asilo en territorio extranjero. Con esto, interpretamos que la intención de México fue mediatizar la aplicación de los artículos 11 y 13 que a su vez eliminaba la posibilidad de que el Estado receptor ejerciera su derecho de calificación. Así pues, cualquier Estado que quiera llegar a ser parte de la presente Convención debe analizar si desea renunciar a su derecho de calificación cuando se presentan las conductas de que trata dicho instrumento jurídico y si su legislación interna y otros compromisos internacionales se lo permiten para poder cumplir a cabalidad con las obligaciones de este tratado.

El mismo razonamiento se aplica a la figura contenida en el artículo 12 de la Convención, referida al refugio. Dicho artículo 12 establece pautas similares. En general, un refugiado tiene el derecho a no ser enviado por la fuerza a un territorio en que su vida o su libertad están amenazadas (iguales bienes jurídicos protegidos que en el caso del asilo) por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a

un determinado grupo social o sus opiniones políticas. En ese sentido, si existen motivos fundados para considerar que una persona o grupo de personas ha cometido uno de los delitos de los que trata la Convención, la condición de refugiado no ha de ser reconocida. Respecto a esta figura, la Convención impone al Estado parte la obligación de adoptar las medidas que corresponda para lograr dicho resultado «de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho interno e internacional», tal como se estableció para el artículo 13 con la figura del asilo. Las conclusiones son las mismas.

No obstante, sobre este tema nos falta por analizar un último artículo, el 15 de la Convención. Dicho artículo establece, en primer lugar, que las medidas adoptadas por los Estados parte de conformidad con la Convención se llevarán a cabo con pleno respeto al estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esta es una disposición que ha venido siendo repetida constantemente en las resoluciones de la Asamblea General de la OEA. Actualmente, el Consejo Permanente de la Organización está considerando un proyecto de resolución que, todo hace prever, será aprobado por la Asamblea General sin modificaciones en el mes de junio próximo y en el cual se resuelve reafirmar que la lucha contra el terrorismo debe realizarse con pleno respeto a la ley, a los derechos humanos y a las instituciones democráticas para preservar el estado de derecho, las libertades y los valores democráticos en el Hemisferio.¹²

237

La segunda parte del artículo 15 de la Convención es la que nos interesa más a efectos de este punto en la medida en que dispone que nada de lo dispuesto en la Convención se interpretará en el sentido de que menoscabe «otros» derechos y obligaciones de los Estados y las personas conforme al derecho internacional

¹² Sobre el particular, existe un estudio elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Véase: ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Report on Terrorism and Human Rights*. Washington D.C., 2002. En la resolución que estaría aprobando la Asamblea General de la OEA en junio de 2003, se acoge con satisfacción dicho informe y se le solicita a la Comisión a que continúe promoviendo el respeto y la defensa de los derechos humanos respecto a esta materia, así como facilitando los esfuerzos de los Estados miembros para cumplir adecuadamente con sus compromisos internacionales de derechos humanos cuando desarrollen y ejecuten medidas contra el terrorismo, incluyendo los derechos de los miembros de aquellos grupos que podrían enfrentar vulnerabilidades, desventajas o amenazas de discriminación como resultado de la violencia terrorista. Dicha resolución también solicitaría al Consejo Permanente que convoque a una reunión para continuar el estudio del informe en cuestión y en la que participen los órganos especializados del sistema interamericano, otros organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

(Carta de las Naciones Unidas, Carta de la OEA, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos, y el derecho internacional de los refugiados), particularmente al derecho internacional de los derechos humanos y derecho humanitario. Dentro de esos derechos, se hace expresa mención, por ejemplo, al trato justo. Sin embargo, nada en este artículo parece contradecir lo establecido en los artículos 11, 12 y 13 con respecto a la calificación, pues se habla de “otros” derechos y obligaciones. Cuando México realizó su declaración y se refirió en la misma al artículo 15, lo que hizo fue incluir el derecho de asilo (y, por ende, la prerrogativa a la calificación) dentro de este párrafo, que, de lo contrario, estaría siendo excluido en virtud de la Convención.

Los Estados que deseen llegar a ser parte de este instrumento jurídico, por todo lo expresado, deberán analizar cuidadosamente si desean renunciar a su derecho de calificación cuando estén frente a situaciones en que parezca se han cometido los delitos enumerados en la Convención y, por ende, facilitar los procesos de extradición y asistencia jurídica. Este requisito es importante si observamos el celo con que muchos de los Estados latinoamericanos han observado y respetado la atribución del derecho de calificación en las últimas décadas.

- 238 La cláusula de no discriminación contemplada en el artículo 14 tampoco neutraliza lo sostenido anteriormente. Según dicha cláusula, ninguna de las disposiciones de la Convención será interpretada como la imposición de una obligación de proporcionar asistencia jurídica mutua si el Estado parte requerido tiene razones fundadas para creer que la solicitud ha sido hecha con el fin de enjuiciar o castigar a una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opinión política o si el cumplimiento de la solicitud causara un perjuicio a la situación de esa persona por cualquiera de esas razones. Ello quiere decir que una persona que esté siendo perseguida únicamente por estos motivos queda protegida por el asilo y la no extradición o el principio de la no devolución, según sea el caso. Sin embargo, si la conducta o acción cometida está dentro del ámbito de aplicación de la Convención o existen razones para creerlo, no existirá motivo para denegar la asistencia jurídica respectiva (incluyendo la extradición).

En la práctica, obviamente se presentarán casos muy difíciles de resolver, pues, ya en el pasado, algunos Estados han protegido a presuntos terroristas por confundirlos con luchadores políticos o reivindicadores sociales. Sin embargo, esta Convención da un paso adelante al objetivar las conductas respecto de las que, producidos los elementos que las describen, no se aceptan consideraciones para un eventual otorgamiento de asilo o estatus de refugio. Es precisamente ese derecho de calificación reservado al Estado receptor lo que dificultó por muchos

años una mayor y efectiva cooperación a nivel internacional en la lucha contra el terrorismo. Vale la pena recordar que la Declaración de Lima de 1996 aún preservaba el derecho de los Estados de conceder asilo y de calificación.

D. El traslado de personas bajo custodia y las garantías debidas

Un asunto aparte dentro de esta Convención viene representado por el artículo 10 de la misma, relativo al traslado de las personas bajo custodia, los requisitos que se han de cumplir para dicho traslado y las garantías que se han de prestar. Este asunto puede tener algunas implicancias respecto a la legislación interna de los Estados que quieren llegar a ser parte de la Convención, aún más si se tiene en cuenta que los Estados asumen algunas obligaciones en virtud de este artículo que además tienen que estar en consonancia, entre otros instrumentos jurídicos, con algunas de las disposiciones contenidas en la Convención Interamericana para el Cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero, adoptada en el marco de la OEA, en vigor desde 1996 y de la cual hasta la fecha hacen parte nueve Estados miembros de la Organización.¹³ Debemos tener en cuenta, sin embargo, que las disposiciones consagradas en la Convención Interamericana contra el Terrorismo no están relacionadas, como veremos, con el traslado definitivo de personas.

239

Según la Convención Interamericana contra el Terrorismo, para que dicho traslado proceda tienen que cumplirse las siguientes condiciones:

- a. la persona tiene que estar detenida o cumpliendo una condena en el territorio de un Estado parte;
- b. la presencia de la persona en otro Estado parte debe solicitarse para:
 - prestar testimonio,
 - fines de identificación y
 - que ayude a obtener las pruebas necesarias para la investigación o el enjuiciamiento de los delitos de que trata la Convención
- c. se debe informar a la persona;
- d. la persona debe prestar libremente su consentimiento; y
- e. ambos Estados deben estar de acuerdo, con sujeción a las condiciones que consideren apropiadas.

¹³ Los Estados miembros que hasta el momento han depositado sus instrumentos de ratificación o adhesión son los siguientes: Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Estados Unidos, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela.

Las garantías que debe prestar el Estado al que sea trasladada la persona respecto al otro Estado son las siguientes:

- a. mantener a la persona detenida, salvo que el Estado desde el que fue trasladada solicite o autorice otra cosa; y
- b. devolver a la persona sin dilación al Estado desde el que fue trasladada, según convengan las autoridades competentes de ambos Estados, sin que para ello se exijan los procedimientos de extradición.

Las garantías respecto a la persona trasladada son las siguientes:

- a. el tiempo que ha permanecido detenida la persona en el Estado al que fue trasladada se ha de descontar de la pena que ha de cumplir en el Estado desde el que fue trasladada; y
- b. la persona no será procesada, detenida ni sometida a cualquier otra restricción de su libertad personal en el Estado al que fue trasladada en relación con actos o condenas anteriores a su salida del territorio del Estado del que fue trasladada.

240 Estas son las consideraciones que ha de tener presente el Estado que quiera llegar a ser parte de la Convención para determinar de antemano si su legislación interna permite que se cumplan estos procedimientos y se otorguen las garantías que aquí se exigen.

5. Otras obligaciones emanadas de la Convención

Como dijimos anteriormente, existe un grupo de obligaciones que requieren que los Estados que quieran llegar a ser parte de la Convención implementen dentro de su legislación interna mecanismos o normas que les den efectivo cumplimiento. Existe otro grupo de obligaciones, no menos importante en cuanto a su contenido y a su utilidad en la lucha contra el terrorismo, que, sin embargo, no requieren de una implementación tal y a las cuales nos referiremos en el presente punto. En resumen, dichas obligaciones son las siguientes:

- a. promover la cooperación y el intercambio de información (obligación) con el objeto de mejorar las medidas de control fronterizo y aduanero para detectar y prevenir la circulación internacional de terroristas y el tráfico de armas u otros materiales destinados a apoyar actividades terroristas, y para mejorar sus

- controles de emisión de los documentos de viaje e identidad y evitar su falsificación, alteración ilegal o utilización fraudulenta (objetivo) —art. 7—;
- b. colaborar estrechamente (obligación) a fin de fortalecer la efectiva aplicación de la ley y combatir los delitos establecidos en la Convención (objetivo) —art. 8—;
 - c. establecer y mejorar los canales de comunicación entre las autoridades competentes (obligación) a fin de facilitar el intercambio seguro y rápido de información sobre todos los aspectos de los delitos de que trata la Convención (objetivo) —art. 8—;
 - d. prestarse mutuamente la más amplia y expedita asistencia jurídica posible en relación con la prevención, investigación y proceso de los delitos de que trata la Convención y los procesos relacionados con estos (obligación) —art. 9—;¹⁴
 - e. promover programas de cooperación técnica y capacitación (obligación) para fortalecer las instituciones nacionales encargadas del cumplimiento de las obligaciones emanadas de la Convención (objetivo) —art. 16—;
 - f. propiciar la más amplia cooperación en el ámbito de los órganos de la OEA en materias relacionadas con el objeto y fines de la Convención (obligación) —art. 17—; y
 - g. celebrar reuniones periódicas de consulta (obligación) 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 (objetivo) —art. 18—.

Salvo en el caso «d» que, como ya dijimos, no establece ninguna nueva obligación, todas las demás obligaciones que emanan de las normas citadas bien pueden ser llevadas a efecto por las ramas ejecutivas de los Estados parte, es decir, por aquellas encargadas de dirigir la política internacional de los respectivos países sin que se necesite, en primer término, un desarrollo legislativo o implementación interna adicional. Si examinamos cada una de esas obligaciones, bien pueden formar parte de un plan de acción de cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo directamente en el plano interestatal. Es más, muchos de estos aspectos fueron cubiertos en el plan de trabajo que aprobó el CICTE en enero del 2003, durante su tercer período ordinario de sesiones, y que refleja el compromiso de los Estados de trabajar en estas áreas. Así, por ejemplo, en el tema sobre

¹⁴ Esto último de conformidad con los acuerdos internacionales aplicables en vigor y, en ausencia de ellos, de conformidad con la legislación interna. Este precisión quiere decir que, en el caso de esta norma, no es necesario el establecimiento de obligaciones adicionales a las ya establecidas en el derecho internacional y el derecho interno; por lo tanto, incluimos esta obligación en este punto.

medidas de control fronterizo, de carácter aduanero y los documentos de identidad y viaje, los Estados se comprometieron, entre otras cosas, a promover sistemas de alerta temprana y de intercambio de información de inteligencia; a desarrollar sistemas de bases de datos entrelazados sobre movimientos migratorios; a promover la capacitación regular y técnica de los funcionarios responsables de los controles fronterizos y migratorios, establecer estándares mínimos y compartir las mejores prácticas para dicha capacitación; a fomentar reuniones entre sus respectivas instituciones y organizaciones involucradas en el control aduanero y fronterizo; a desarrollar una red global integrada electrónica aduanera; a mejorar la calidad de sus documentos nacionales de identidad y de viaje en concordancia con las normas internacionales mínimas de seguridad con el objetivo de imposibilitar su duplicación y falsificación; etc.¹⁵

6. Otras disposiciones de la Convención

La Convención Interamericana contra el Terrorismo tiene otras disposiciones que, si bien no establecen obligaciones directas para los Estados parte, es conveniente tenerlas presente, pues constituyen aspectos importantes para su debida aplicación.

242

En primer lugar podemos mencionar el rol que cumple el Secretario General de la Organización en la convocatoria de una reunión de consulta de los Estados parte después de recibido el décimo instrumento de ratificación a la misma. Esta modalidad ha venido siendo empleada en las más recientes convenciones adoptadas en el marco de la OEA y tienen como objetivo facilitar la cooperación interestatal. Sin pretender ser un mecanismo de revisión de la Convención, coadyuva a que los Estados parte intercambien experiencias en cuanto a la implementación y puesta en práctica de las disposiciones contenidas en el instrumento jurídico de que se trate.

Otro aspecto importante a resaltar es la participación que tiene el CICTE en cuanto a la asistencia a los Estados parte en la aplicación de la Convención. Como mencionamos en un inicio, el CICTE es la entidad que se encarga del tema en el marco de la Organización y se constituye en un mecanismo de ayuda a los esfuerzos por implementar la Convención.

¹⁵ Plan de Trabajo del Comité Interamericana contra el Terrorismo, OEA/Ser.L/X.2.3; CICTE/doc.4/03 rev.1, del 24 de enero de 2003.

7. A manera de conclusión

Como dijimos oportunamente, el presente trabajo ha tenido como objetivo determinar cuáles son las áreas de la Convención Interamericana contra el Terrorismo que requieren de un desarrollo adicional en las legislaciones internas de los países para poder dar pleno cumplimiento a este tratado. Ello nos ha llevado a examinar el alcance de las obligaciones en él contenidas y su naturaleza, hecho que permitirá, eventualmente, no solo acelerar los diferentes procesos de ratificación sino tener una idea más clara de la extensión de la responsabilidad de los Estados al hacerse parte de dicha Convención. Hemos visto que el texto de este tratado es el resultado de un proceso de negociación complejo y refleja el mínimo consenso de las variadas posiciones que se presentaron en dicha etapa. Ello, confiamos, es garantía para que, en un plazo relativamente corto, la Convención Interamericana contra el Terrorismo sea jurídicamente obligatoria para todos los Estados miembros de la OEA.

Existen hasta cuatro áreas respecto a las cuales los Estados deben analizar su legislación interna antes de hacerse parte de esta Convención: la financiación del terrorismo; el lavado de dinero; el asilo, el refugio y la extradición; y el traslado de personas bajo custodia. Como lo señalamos, aun en relación con estos cuatro casos, la Convención Interamericana contra el Terrorismo es simple y permite que, con un análisis cuidadoso y la identificación de las áreas respectivas, los países puedan trabajar rápidamente en su legislación interna para estar listos a cumplir con las disposiciones de este instrumento jurídico.

243

Somos conscientes de que la Convención es solo un esfuerzo inicial en la lucha de los países del Hemisferio contra el terrorismo, aunque no por ello inútil. Existen aún muchas barreras conceptuales para lograr un instrumento jurídico comprehensivo y eficaz. En la lucha contra el terrorismo y en la eventual definición que sobre los actos terroristas se intente realizar, creemos que es necesario tener en cuenta que lo que se ha de condenar no son las causas que lo originan sino los medios utilizados. Las causas o los motivos de los actos terroristas, como se ha comprobado repetidamente en el siglo pasado, pueden encontrar siempre una «justificación» desde el punto de vista de algunos sectores, según las posiciones en juego y los intereses coyunturales que prevalezcan, y obstaculizan, de este modo, la cooperación interestatal. Consecuentemente con ello, hasta el día de hoy se ha utilizado, acertadamente en nuestra opinión, un enfoque fraccionado en los intentos por fortalecer la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo, ya que se ha buscado sancionar los actos terroristas pero no al terrorismo en sí.

La lucha contra el terrorismo solo dará sus frutos en la medida en que los países vayan poniéndose de acuerdo en cuáles son los valores e intereses que se desea proteger. No puede variar según el espectro coyuntural ni según la importancia que se le dé en la agenda de la comunidad internacional en un determinado momento. Esta lucha ha de ser constante y ha de buscar proteger a grandes y pequeños dentro del marco del respeto de los derechos humanos por el que se ha luchado durante décadas.