

Fundamentos básicos en la lucha contra el terrorismo

Luis Valencia Rodríguez*

Conceptos generales

No se puede ignorar que el fenómeno del terrorismo ha existido desde tiempos inmemoriales, pues bien puede decirse que es casi substancial con la búsqueda del poder político, económico o social. Ha estado presente en el devenir histórico de las más diversas sociedades. Ha adoptado distintas modalidades y siempre ha recurrido a la violencia para producir terror y sus causantes han procurado asociarse a objetivos políticos, ya sea para mantenerse en el poder, ya como un mecanismo para la conquistarlo o como un medio para desmoralizar a la sociedad. En este sentido, el terrorismo no es un objetivo en sí mismo, sino un medio por el cual se busca alcanzar un fin. Los procesos revolucionarios o las grandes transformaciones políticas, especialmente cuando son radicales, están ligados a prácticas terroristas. Así sucedió durante la Revolución Francesa, la Revolución Bolchevique, la Revolución Mexicana,

para solo citar unas pocas. En este contexto, tales prácticas se han extendido en todos los continentes.

Cuando se habla de terrorismo se confronta con una grave dificultad referida al marco interpretativo y conceptual. En efecto, ¿cómo se define al terrorismo? El Ministro del Servicio Exterior ecuatoriano, Dr. Bolívar Torres, en un excelente estudio académico¹, nos recuerda que la “palabra ‘terrorismo’ deriva de los vocablos latinos *terrere* que significa estremecerse o hacer estremecerse y *detertere* o ‘asustarse’. El concepto de terror por tanto está íntimamente vinculado con la acción de una persona, objeto o fuerza para causar temor”. Los académicos y juristas encuentran que se han ideado más de cien definiciones, ninguna de las cuales ha alcanzado aceptación general, pues es una etiqueta que se utiliza indistintamente, según las necesidades circunstanciales, para legitimar o deslegitimar el uso de la fuerza con objetivos políticos.

* Embajador de carrera del Servicio Exterior (SP). Ex-Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador

1 Bolívar Torres Cevallos, “El derecho internacional público frente al delito de terrorismo”, en Revista AFESE, N° 47, p. 63

Es necesario también desde el principio diferenciar el terrorismo como tal de las acciones de criminales comunes, que recurren a los mismos métodos, pero que persiguen finalidades distintas de las políticas y, en este sentido, pueden existir motivaciones religiosas, reivindicaciones nacionalistas, racistas, xenófobas y de otra índole, que se mezclan con causales políticas. Por ello, resulta difícil establecer la diferencia, pues muchas de esas manifestaciones pueden participar de ciertos aspectos del terrorismo como tal. Los Movimientos de Liberación Nacional han sido siempre calificados de terroristas por las potencias ocupantes de los territorios bajo régimen colonial, pero ellas han tenido que reconocer a los dirigentes de esos Movimientos como las nuevas autoridades de los territorios liberados. El Continente africano y el Cercano Oriente han sido y son testigos de situaciones de esta naturaleza.

El terrorismo puede ser practicado por grupos revolucionarios o insurgentes que persiguen objetivos políticos. Pero también puede ser desarrollado por el propio Estado, en cuyo caso se habla de terrorismo estatal. Se trata del uso sistemático, por parte del Gobierno de un Estado, de amenazas y represalias, uso considerado a menudo ilegal dentro incluso de su propia legislación, con el objeto de imponer obediencia y una colaboración activa de la población.

Los casos de este tipo de terrorismo son también frecuentes, pues cuando el Estado trata de imponer ciertas normas o conductas autoritarias o absorbentes que no son aceptadas por los ciudadanos de manera voluntaria, el Estado recurre al terror en diferentes modalidades. Cabe recordar ejemplos de estas prácticas los sangrientos pogromos contra los judíos en la Rusia zarista y después en la URSS, lo que obligó a los judíos a adoptar prácticas similares cuando consideraron que debían defender sus derechos. Así ocurrió también en los regímenes totalitarios de la Alemania nazi, en la Unión Soviética estalinista, en la España franquista, en la China maoísta. En el Continente americano también se produjeron por desgracia prácticas de esta naturaleza. El terrorismo de ambos lados fue frecuente en la región de Palestina cuando la comunidad judía trató de establecer el Estado de Israel. Tales prácticas conducen habitualmente al aniquilamiento de poblaciones enteras, lo cual se confunde con el crimen de genocidio. Eso ocurrió durante la conquista de América, tanto en el norte como en el sur, cuando todavía no se condenaban y hasta se admitían estas acciones, y fuimos testigos a finales del siglo XX de estas carnicerías en Ruanda-Burundi, en el Congo, en el territorio de la extinta Yugoslavia, lo cual obligó a que la comunidad internacional creara Tribunales penales internacionales a fin de castigar a los autores de crímenes

tan horribles. De modo que a veces es difícil distinguir lo que puede considerarse como terrorismo, en su acepción tradicional, de lo que es el genocidio y el terrorismo de Estado.

Desde hace décadas el terrorismo reviste caracteres transnacionales. Se practican acciones terroristas en un tercer país para alcanzar ciertos objetivos a favor de sus nacionales. Tales fueron los atentados en las Olimpiadas de Munich, en los años 70; los atentados en Buenos Aires a la AMIA en la década de los 90. De la misma índole fueron los llamados “conflictos regionales” que contaron con el apoyo de las superpotencias de un lado o del otro, en Centroamérica, África, Afganistán y en muchos otros países.

Pese a las dificultades de caracterizar jurídicamente al terrorismo, el 16 de noviembre de 1937, la Sociedad de las Naciones aprobó el primer instrumento internacional para la Prevención y Represión del Terrorismo, adoptado luego del asesinato de Alejandro I Rey de Yugoslavia y del Ministro de Asuntos Exteriores de Francia. Años más tarde, en 1972, la Asamblea General de las Naciones Unidas se ocupó de este tema mediante la creación de un comité especial con la participación de 35 Estados, cuyas recomendaciones no tuvieron mayor alcance internacional. Y desde 1993, la Asamblea General ha seguido ocupándose de

esta cuestión. Los graves atentados del 11 de septiembre de 2001 levantaron en todo el mundo un clamor general a favor de la adopción de medidas eficaces para luchar contra este flagelo. Las Naciones Unidas se hicieron eco de este llamamiento y profundizaron su especial atención respecto a este problema. Tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General han adoptado distintas medidas.

Aspecto vinculante de las resoluciones de Naciones Unidas

En este punto, es necesario examinar cuál es el efecto jurídico vinculante para los Estados tanto de las resoluciones del Consejo de Seguridad como de las de la Asamblea General.

En primer lugar, se debe recordar que el Consejo de Seguridad es el máximo órgano ejecutivo de las Naciones Unidas, pues tiene la “responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales”. En virtud del artículo 25 de la Carta, los Estados Miembros de la Organización convinieron en “aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”. Se ha considerado que el término “decisiones” – a que se refiere el artículo 25 - podría abarcar cualquier resolución que adoptara el Consejo, o únicamente los pronunciamientos que, de acuerdo con la Carta, son obligatorios para los Estados Miem-

bros. La práctica se ha inclinado por esta segunda posibilidad, es decir que “decisiones” son las resoluciones del Consejo adoptadas bajo el amparo del capítulo VII de la Carta sobre la Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión². Y esta práctica se apoya, además, en el hecho de que las otras resoluciones del Consejo contienen “recomendaciones” en virtud de las cuales se pide o se exhorta a los Estados Miembros a cumplir ciertas disposiciones o realizar determinadas acciones.

En cuanto a las resoluciones de la Asamblea General, que siempre contienen una “recomendación” o un “pedido”, es necesario hacer una diferenciación entre recomendaciones de eficacia interna y recomendaciones de eficacia externa. En el primer caso, existen resoluciones que ciertamente tienen carácter obligatorio, como la aceptación de un nuevo Estado Miembro, la expulsión o suspensión de un Miembro, la elección de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, la elección de jueces de la Corte Internacional de Justicia o del Secretario General, las instrucciones que se imparten al Secretario General, la aprobación del presupuesto de la Organización con la consiguiente fijación de la contribución que deben pagar los Estados Miembros, y otras de esa índole. Las

recomendaciones de eficacia externa, en cambio, son aquellas dirigidas a los Estados Miembros o a otras organizaciones internacionales. Estas, por lo general, no tienen carácter jurídico obligatorio. Sin embargo, se debe anotar que aquellas resoluciones adoptadas por unanimidad o por aclamación, entrañan un mayor peso obligatorio, aunque no necesariamente jurídico, pero sí moral porque reflejan el criterio de la comunidad internacional³.

Corresponde a la Asamblea General la aprobación de tratados o convenciones internacionales, y en este caso la obligatoriedad jurídica arranca de la ratificación o adhesión de los Estados a dichos instrumentos.

Acciones del Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad ha aprobado varias resoluciones encaminadas a condenar y reprimir el terrorismo. De entre ellas, cabe destacar la resolución 1373, adoptada el 28 de septiembre de 2001, pues lo fue en virtud del capítulo VII de la Carta (relativo a las amenazas a la paz y seguridad internacionales). Esta resolución constituye, por tanto, una “decisión” del Consejo por haber sido adoptada al amparo del capítulo VII de la Carta. En consecuencia, es jurídicamente obligatoria para todos los Estados Miembros.

2 Hans Kelsen, “The Law of the United Nations”, Frederick A. Praeger, New York, 1964, p. 293

3 Eduardo Jiménez de Aréchaga, “Derecho Constitucional de las Naciones Unidas”, Escuela de Funcionarios Internacionales, Madrid, 1958, ps. 221-2

El Consejo, en dicha resolución, condenó los ataques terroristas ocurridos el 11 de dicho mes. Estableció el Comité contra el Terrorismo, constituido por los 15 miembros del Consejo, a fin de verificar la aplicación esa resolución en todos los Estados. En esencia, la mencionada resolución pide a los Estados que se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo financiero a los grupos terroristas; denieguen refugio o sostén a dichos grupos; intercambien información con otros Gobiernos y cooperen con ellos en la investigación, detención y procesamiento de quienes participen en actos terroristas; tipifiquen como delito en su legislación interna la asistencia activa y pasiva al terrorismo y enjuicien a quienes infrinjan esa legislación. Punto fundamental de esta resolución – sobre la cual volveremos más adelante – constituye la exhortación del Consejo a los Estados a que adhieran a las convenciones y otros instrumentos internacionales pertinentes.

Acciones de la Asamblea General

La Asamblea General, como se señaló, se ha ocupado del problema del terrorismo desde 1972. En diciembre de 1994, centró su atención en las medidas para eliminar el terrorismo internacional. Aprobó en 1996 una Declaración complementaria, mediante la cual estableció un Comité Especial de Medidas para Eliminar el Terrorismo. Desde

entonces, la Asamblea se ha ocupado sistemáticamente del problema especialmente a través del Grupo de Trabajo de la Sexta Comisión, lo que ha redundado en la elaboración de varios instrumentos internacionales. En la Cumbre de septiembre de 2005, los líderes mundiales expresaron su condena al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, independientemente de quien lo cometa, en dónde y con qué propósitos. El 2 de mayo de 2006, sobre la base de recomendaciones del Secretario General de la Organización, la Asamblea General aprobó una estrategia mundial contra el terrorismo. La estrategia constituye el fundamento de un plan de acción concreto encaminado a hacer frente a las condiciones favorables para la proliferación del terrorismo; prevenir y combatir este flagelo; adoptar medidas para desarrollar la capacidad de lucha contra el terrorismo de los Estados; fortalecer la función de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo; así como velar por el respeto de los derechos humanos en esta campaña internacional. La estrategia se basa en el consenso a que llegaron los líderes mundiales en su Cumbre de septiembre de 2005 de condenar el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones.

La Asamblea General ha solicitado la cooperación de los Estados Miembros principalmente a través de su adhesión a los distintos instru-

mentos internacionales. Por acción de la Asamblea, así como de varios organismos especializados, se han adoptado las 13 Convenciones que están actualmente vigentes en el campo internacional. Ellas son:

1. Convenio de Tokio, de 14 de septiembre de 1963, relacionado con la seguridad de la aviación. Se aplica a las infracciones que se comenten durante el vuelo de las aeronaves. 182 Estados son Partes en este instrumento.

2. Convenio de La Haya de 16 de diciembre de 1970, sanciona el secuestro de aeronaves, y son 185 los Estados que lo han ratificado o adherido a él.

3. Convenio de Montreal de 23 de septiembre de 1971, relativo a actos de sabotaje aéreo, y del cual son 185 Estados Partes.

4. Convención sobre protección a altos funcionarios de Gobierno y agentes diplomáticos, aprobada por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1973. Son 166 los Estados Partes en este instrumento.

5. Convención contra la toma de rehenes, aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 1979, del cual 168 son los Estados Partes.

6. Convención relativa a la apropiación y utilización ilícita de

materiales nucleares, adoptada en Viena el 26 de octubre de 1979, de la cual son 130 los Estados Partes.

7. Protocolo complementario del Convenio de Montreal sobre la seguridad de la aviación civil, firmado también en Montreal el 24 de febrero de 1988, del cual 161 Estados son Partes.

8. Convenio relativo a las actividades terroristas en los buques, adoptado en Roma el 10 de marzo de 1988, del cual son 146 los Estados Partes.

9. Protocolo relativo a las actividades terroristas realizadas en plataformas fijas frente a las costas, aprobado en Roma el 10 de marzo de 1988, del cual 135 son los Estados Partes.

10. Convenio para facilitar la detección de explosivos plásticos, adoptado en Montreal el 1° de marzo de 1991, del cual 136 son los Estados Partes.

11. Convenio para la represión de atentados terroristas cometidos con bombas, aprobado por la Asamblea General el 15 de diciembre de 1997, del que 153 son los Estados Partes.

12. Convenio para la represión de la financiación del terrorismo, adoptado por la Asamblea General el 9 de diciembre de 1999, del cual son 160 los Estados Partes.

13. Convenio para la represión del terrorismo nuclear, aprobado por la Asamblea General el 13 de abril de 2005, del cual son 29 Estados Partes.

El Ecuador y los instrumentos de las Naciones Unidas

El Comité contra el Terrorismo, creado por el Consejo de Seguridad en virtud de su resolución 1373, ha solicitado a todos los Estados Miembros que le informen sobre las medidas que hayan adoptado o que tengan previsto adoptar para aplicar dicha resolución, pues ha señalado que la aprobación de esa legislación interna es clave para la lucha contra el terrorismo.

En su respuesta de 29 de octubre de 2003, el Gobierno ecuatoriano indicó que la lucha contra el terrorismo requiere un “cambio radical y racional de las estructuras del actual orden internacional, generador de la miseria global y causa perversa de todo tipo de conflictos” Añadía que “si la lucha es compartida y la responsabilidad de ejecutarla también, entonces es necesario que los países que más han sufrido el impacto del terrorismo ayuden con medidas compensatorias efectivas a aquellos países que no han sufrido el impacto directo del terrorismo, pero que

están sin embargo comprometidos en esa lucha en defensa de la comunidad internacional..” Indicaba que, en armonía con el compromiso de apoyar la lucha contra el terrorismo internacional, el Ecuador ha dado cumplimiento al artículo 13 de las Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional relacionada con la cooperación para fines de decomiso de los productos de los delitos tipificados en dicha Convención.

En dicha respuesta se agregaba que en el Ecuador se están aplicando las medidas previstas en la resolución 1373 en los distintos campos de su competencia como el bancario, aeronáutico, migratorio, policial y de seguridad. Indicaba que, en torno a esta materia, se había constituido un Comité Interinstitucional, del que dependía un Subcomité encargado de elaborar el proyecto de Ley de Represión de la Financiación del Terrorismo, integrado por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Banco Central, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General de la Nación, Superintendencias de Compañías y de Bancos y la Asociación de Bancos Privados del Ecuador⁴.

Informaba asimismo que, con excepción del Convenio sobre aten-

4 Como dato complementario, se debe agregar que se esperaba que tal proyecto estaría listo para marzo de 2005, pero se lo terminó meses más tarde. En efecto, el 1º de septiembre de ese año, la Cancillería remitió el proyecto a consideración del Presidente de la República, a través de la Secretaría General de la Administración, para su posterior envío al Congreso Nacional.

tados terroristas cometidos con bombas, el Ecuador había ratificado once de esos instrumentos internacionales.⁵ Posteriormente, el Ecuador ratificó también la Convención sobre la represión del terrorismo nuclear de 2005, con lo cual elevó a doce los instrumentos internacionales de los que es Parte.

De estos trece instrumentos internacionales antes mencionados, cabe destacar el de la represión de la financiación del terrorismo, adoptado en 1999, pues es el que nos interesa de manera particular. La ratificación del otro instrumento, el relativo a la represión del terrorismo nuclear, puede entenderse solo como una demostración de solidaridad en el esfuerzo internacional para combatir este tipo de terrorismo, propio de los países que poseen energía nuclear o de posibles víctimas de su utilización. Se debe recordar, además, que América Latina, en virtud del Tratado de Tlatelolco de 1967, ha sido declarada zona desnuclearizada.

El Convenio de represión de la financiación del terrorismo, entre otras cosas, prevé la identificación, congelación, confiscación de los fondos asignados para actividades te-

roristas, así como la distribución de esos fondos entre los Estados afectados, en función de cada caso. El secreto bancario dejará de ser una justificación para negarse a cooperar.

El artículo 1 del Convenio define el concepto de “fondos” como los bienes de cualquier tipo, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, con independencia de cómo se hubieran obtenido, y los documentos o instrumentos legales, sea cual fuere su forma, que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos bienes, incluidos créditos bancarios, cheques de viajero, cheques bancarios, giros, acciones, títulos, obligaciones, letras de cambio y cartas de crédito.

El artículo 2 especifica que comete delito, en el sentido previsto en dicho Convenio, quien por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita o deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer un acto que constituya alguna de las formas de terrorismo. Los Estados Partes en el Convenio se comprometen, de acuerdo con la legislación interna que deben dictar para sancionar estos hechos, a enjuiciar y castigar a los que cometan

5 Los siguientes eran los 11 convenios ratificados por el Ecuador señalados en la aludida respuesta: 1) Convenio sobre infracciones cometidas a bordo de las aeronaves, de 1963; 2) Convenio sobre el apoderamiento ilícito de aeronaves, de 1970; 3) Convenio sobre seguridad de la aviación civil, de 1971; 4) Convenio sobre castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, de 1973; 5) Convención sobre la toma de rehenes, de 1979; 6) Convención sobre protección física de materiales nucleares, de 1979; 7) Convenio sobre explosivos plásticos, de 1991; 8) Convenio sobre actos ilícitos en la navegación marítima, de 1988; 9) Protocolo sobre las plataformas fijas, de 1988; 10) Protocolo sobre represión de la violencia en los aeropuertos, de 1988; 11) Convenio para la represión de la financiación del terrorismo, de 1999. Respeto cada uno de esos instrumentos se señalaba el número del Registro Oficial en que estaban publicados.

actos de esta naturaleza, a más de incautar los fondos provenientes de esas transacciones.

Situación en el Continente americano

En el Continente americano, el tema del terrorismo ha estado presente en la agenda política regional, en vista especialmente de que en los países latinoamericanos han ocurrido a lo largo de la historia dolorosos casos de terrorismo, incluso del tipo estatal, y porque ellos poseen actualmente altos índices de inseguridad ciudadana y doméstica. Se registran formas de violencia subversiva y han aparecido graves situaciones de contra-insurgentes a través de diferentes formas. En muchos casos, la violencia persistente ha adquirido los caracteres de terrorismo, que han causado numerosas víctimas, ingentes sufrimientos y un deterioro de las precarias condiciones de vida. A todo ello, se han añadido funestas actividades del crimen organizado, con profundas ramificaciones en muchas actividades públicas y privadas.

Por ello, en la región se ha buscado establecer acuerdos efectivos para combatir el terrorismo. En todas las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno se ha considerado el tema y se han adoptado declaraciones políticas y se han recomendado acciones al respecto.

Son dos los instrumentos interamericanos de los que el Ecuador es Parte: la Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión conexa cuanto estos tengan trascendencia internacional, adoptada por la OEA el 2 de febrero de 1971.; y la Convención Interamericana contra el Terrorismo, de 3 de junio de 2002⁶.

En virtud de la primera, los Estados se obligan a cooperar, de acuerdo con sus propias legislaciones, para prevenir y sancionar los actos de terrorismo, en especial el secuestro, el homicidio y otros atentados cometidos contra la vida o la integridad de las personas a quienes el Estado debe protección especial conforme al derecho internacional, es decir altos personeros del Estado, como Jefes de Estado o de Gobierno, Ministros, diplomáticos. Se dispone que las personas procesadas o sentenciadas por la comisión de estos delitos estarán sujetas a la extradición de conformidad con los tratados vigentes o, en su defecto, según la respectiva legislación interna. Los Estados se comprometen a enjuiciar a dichas personas según su propio derecho interno.

La medida más importante adoptada con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre ha sido la Convención Interamericana-

na contra el Terrorismo, aprobada en la Asamblea de la OEA en Bridgetown, Barbados, el 3 de junio de 2002. El aspecto esencial está dado por la forma cómo se trató de tipificar el delito de “terrorismo”. A sabiendas de que una definición de este tipo era imposible, la Convención no incursionó en ese terreno, y más bien se remitió a las 13 Convenciones internacionales antes descritas, cubriendo así un período de 20 años, desde 1970 a 1999, todas ellas relacionadas con actos ilícitos vinculados al terrorismo. Se debe recordar que ninguno de esos instrumentos internacionales contiene una definición aceptable de “terrorismo”, pues ellos establecen diversas caracterizaciones de lo que puede considerarse, en cada caso, como actos terroristas. En consecuencia, la Convención de Bridgetown dispone que si un Estado americano no es Parte de alguno de los aludidos instrumentos, deberá ratificarlos o adherirse a ellos. Vale la pena recordar, como ya se dijo, que el Ecuador es Parte de doce de dichos instrumentos.

El articulado de la Convención interamericana establece que sus objetivos se cumplirán a través de tres aspectos: a) regímenes legales; b) medidas de control; c) mecanismos operativos específicos. Tres son los focos principales donde se coloca la atención: el dinero, la cooperación fronteriza y la información. Cabe destacar que en cada uno de estos

ámbitos se busca reafirmar la normativa legal y las acciones específicas que incluyen en el caso del dinero medidas de decomiso y embargo.

Considerando el carácter transnacional de los delitos, la Convención propone establecer medidas con una amplia aplicación jurisdiccional, tanto si los delitos son cometidos dentro como fuera de un Estado Parte. Se fortalece la cooperación y el intercambio de información, lo que incluye el traslado de personas bajo custodia.

La Convención limita lo que se ha llamado la “cultura histórica” del asilo político, pues establece importantes limitaciones en la definición de los delitos políticos o de los delitos conexos a ellos que pueden ser objeto de asilo. Lo mismo ocurre respecto a la denegación de la condición de refugiado.

La Convención interamericana de 2002, en su artículo 4, obliga a cada Estado Parte a establecer un régimen jurídico y administrativo para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo. Tales acciones deberán incluir: a) un amplio régimen interno normativo y de supervisión para los bancos, instituciones financieras y otras entidades susceptibles de ser utilizadas para financiar el terrorismo; b) medidas de detección y vigilancia de movimientos transfronterizos de dinero en efec-

tivo, instrumentos negociables al portador y otros movimientos relevantes de valores; y c) medidas para que la autoridades competentes cooperen e intercambien información en los niveles nacional e internacional. Con ese fin, cada Estado Parte deberá establecer y mantener una unidad de inteligencia financiera que sirva como centro nacional para la recopilación, análisis y difusión de información relevante sobre lavado de dinero y financiación del terrorismo.

De acuerdo con los artículos 5 y 6, los Estados Partes en la Convención deben adoptar las medidas necesarias para congelar, embargar y, en su caso, proceder al decomiso de los fondos u otros bienes que constituyan el producto del delito de terrorismo o tengan como propósito financiar o hayan financiado cualquiera de los delitos señalados en los instrumentos internacionales. Asimismo, cada Estado Parte deberá asegurar que su legislación penal sobre el lavado de dinero incluya como delitos los indicados en dichos instrumentos.

El artículo 17 de la Convención señala que el mecanismo operativo principal será el Comité Interamericano contra el Terrorismo, que había sido creado en una conferencia realizada en Argentina en 1998. El Comité tiene como funciones principales el mejoramiento en el intercambio de información; la creación

de una base de datos interamericana sobre terrorismo; la colaboración con los Estados Miembros para redactar una legislación apropiada en la materia; y el incremento en el control de fronteras y seguridad en los documentos de viaje. El Comité estableció tres grupos de trabajo: uno destinado a controles financieros, el segundo a controles fronterizos, y el tercero para establecer un plan de trabajo adecuado.

El artículo 19 de la Convención dice que nada facultará a un Estado Parte para ejercer su jurisdicción en el territorio de otro Estado Parte ni para realizar en él funciones que estén exclusivamente reservadas a las autoridades de ese otro Estado Parte por su derecho interno.

Legislación interna ecuatoriana

Conviene ahora examinar cómo estas disposiciones internacionales se han incorporado a la legislación interna ecuatoriana, lo que equivale a determinar cómo el Ecuador ha dado cumplimiento a dichas obligaciones internacionales.

El artículo 147 del Código Penal, en su capítulo III respecto de los delitos contra la seguridad interna del Estado, reprime con reclusión mayor ordinaria de cuatro a ocho años a quien “promoviere, dirigiere o participare en organizaciones de guerrillas, comandos, grupos de

combate o grupos o células terroristas, destinadas a subvertir el orden público...” Agrega que “si estas actividades se ejecutasen con armas, u obedeciendo instrucciones foráneas, o con la intervención, apoyo o auxilio económico del extranjero, la pena será de ocho a doce años...”

El capítulo IV del Código se refiere expresamente a los delitos de sabotaje y terrorismo. El artículo 160 sanciona a quienes atentaren contra la seguridad común de las personas o de bienes mediante el suministro, adquisición, introducción al país de armas, municiones o bombas explosivas, asfixiantes o tóxicas. Un artículo innominado, introducido en el Código en 1974, se refiere a los comandos o grupos terroristas, armados o no, que pretextando fines patrióticos, sociales, económicos, políticos, religiosos, revolucionarios u otros, cometieren delitos contra la seguridad común de las personas o de grupos humanos de cualquiera clase o de sus bienes, cuyos autores serán reprimidos con prisión mayor ordinaria de cuatro a ocho años. Si de los hechos indicados se produjeren lesiones a las personas, se impondrá la pena de ocho años, y si se produjere la muerte, la pena será la reclusión mayor extraordinaria de 16 años.

El artículo 164 habla de la agresión terrorista contra funcionarios o

empleados de instituciones públicas, y sanciona con pena de 6 años de reclusión menor ordinaria. Esta pena es más elevada en caso de que esos actos produjeren lesiones o la muerte. El artículo 165 sanciona la amenaza terrorista, por cualquier medio que se haga, e impone la prisión de tres meses a un año.

En cuanto al lavado de dinero, el 18 de octubre de 2005 Congreso Nacional aprobó la Ley para Reprimir el Lavado de Activos⁷, para cuyo efecto contó con un amplio proyecto presentado por el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. Esta Ley tiene por objeto reprimir “la propiedad, posesión, utilización, oferta, venta, corretaje, comercio interno o externo, transferencia, conversión y tráfico de activos, que fueren resultado o producto de actividades ilícitas, o que constituyan instrumento de ellas”. También reprime “la asociación para ejecutar cualesquiera de las actividades mencionadas”. Corresponde a las instituciones del sistema financiero y de seguros adoptar medidas para facilitar el cumplimiento de la Ley. Se crearon el Consejo Nacional contra el Lavado de Activos y la Unidad de Inteligencia Financiera, y las actividades de esta última se encaminan a obtener información sobre operaciones o transacciones sospechosas para transmitir las al Ministerio Público.

7

Registro Oficial 127, de 18 de octubre de 2005.

Se tipifican las infracciones y se establecen las penas correspondientes, las cuales fluctúan de acuerdo con la gravedad del delito cometido. Se debe añadir que la Comisión Cívica contra la Corrupción ha investigado varios casos sobre el lavado de activos y ha solicitado a la Función Judicial la respectiva sanción.

Por otro lado, no se debe olvidar que, de acuerdo con el artículo 425 de la Constitución que señala el orden jerárquico obligatorio de las normas jurídicas, los tratados y convenios internacionales ratificados o aceptados por el Ecuador ocupan el segundo lugar, luego de la Carta constitucional. En consecuencia, siendo dichos instrumentos leyes de la República, se los debe aplicar en lo que corresponda, si bien en muchos casos será difícil hacerlo por falta de las correspondientes normas internas.

Organismos que combaten el terrorismo (GAFI)

Si bien son muchos los organismos que combaten el terrorismo, se debe destacar las actividades del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). En una reunión sobre Financiación del Terrorismo, realizada en Washington en octubre de 2001, el GAFI amplió su misión más allá del lavado de dinero. Acordó dedicarse también al esfuerzo mundial para combatir la financiación del terroris-

mo. Aprobó nuevos estándares internacionales para combatir la financiación del terrorismo con el objeto de que sean acogidos por todos los países.

Las recomendaciones especiales sobre financiación del terrorismo se dirigen a que los miembros se comprometan a:

- Tomar inmediatas medidas para ratificar y aplicar los pertinentes instrumentos adoptados por las Naciones Unidas.
- Sancionar penalmente la financiación del terrorismo, los actos terroristas y las organizaciones terroristas.
- Congelar y confiscar los activos de los terroristas.
- Informar las transacciones que se sospeche estén relacionadas con el terrorismo.
- Proporcionar mayor cooperación a las autoridades reguladoras, así como acordar el cumplimiento de leyes de otros países para investigaciones sobre financiación del terrorismo.
- Imponer requisitos contra el lavado de dinero sobre sistemas alternativos de remesas de dinero.
- Hacer más severas las normas sobre identificación del cliente en las transferencias telegráficas de dinero, tanto internacionales como domésticas.
- Asegurarse de que las entidades, en particular las organizaciones sin fines de lucro, no puedan ser uti-

lizadas indebidamente para financiar el terrorismo.

La política de los Estados Unidos

La revisión de la política de los Estados Unidos sobre el terrorismo y la declaración de que este país se halla en pie de guerra contra este flagelo, es más que una simple declaración. Entraña un cambio sustantivo en las prioridades de la gran potencia global, que se expresa en los más diversos ámbitos. Lo más importante es que los Estados Unidos se consideran con el derecho para intervenir, mediante el uso de la fuerza, en cualquier otro país si consideran que, de una manera u otra, está permitiendo, con conocimiento o sin él, prácticas terroristas que eventualmente podrían afectar a la seguridad de los Estados Unidos.

Esta peligrosa teoría ha sido también practicada por otros países, e incluso ha sido comentada por tratadistas. Bolívar Torres⁸ nos recuerda que ya en el año 1988, los juristas Carrillo Salcedo y Frowein presentaron un conjunto de principios de derecho internacional relativos a las obligaciones de los Estados en torno a la prevención y represión del terrorismo internacional. Entre tales principios, transcribe los siguientes:

“Los Estados deben abstenerse de recurrir a la fuerza en territorio

extranjero para defenderse de amenazas terroristas contra su territorio, salvo que se trate de un peligro inminente y el Estado en cuyo territorio tenga lugar el uso de la fuerza haya tolerado o permitido la preparación de acciones terroristas.

El uso de la fuerza en un territorio extranjero con el objeto de poner fin a una amenaza terrorista deberá quedar estrictamente limitado por las exigencias de la situación”.

No hay duda que una teoría de esta clase, cuya ejecución queda librada al criterio unilateral del interviniente, trastocaría los mismos cimientos de la convivencia entre las naciones. En efecto, la intervención unilateral de carácter preventivo que, según los Estados Unidos, es el ejercicio del derecho de legítima defensa, ha producido graves consecuencias no solo en los países intervenidos sino en toda la comunidad internacional. Esa política está en oposición con normas fundamentales del derecho internacional, sobre las que se asientan la cooperación y la convivencia internacionales, como la proscripción del uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, la no intervención en los asuntos internos o externos de un Estado, la inviolabilidad del territorio, el respeto de la soberanía territorial, entre otras. Tal política mere-

8

Bolívar Torres, Ob. Cit., ps. 70 y 71.

ce el más categórico repudio, pues, entre otras cosas, solo los Estados poderosos estarían en capacidad de ejercer esta peregrina forma de legítima defensa.

No se debe olvidar que el citado artículo 19 de la Convención Interamericana para la Represión de la Financiación del Terrorismo prohíbe expresamente que un Estado ejerza actos de jurisdicción o cualesquiera otros en el territorio de otro Estado con el objeto de perseguir o sancionar actos o amenazas de terrorismo.

El terrorismo y los derechos humanos

Esta materia ha sido objeto de múltiples resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en las que expresamente ha solicitado a los Estados el pleno respeto de los derechos humanos. La cuestión cobró más urgencia a raíz del ataque del 11 de septiembre, dado el aumento de los actos de terrorismo a escala mundial. Además de condenar el terrorismo de forma inequívoca y de reconocer el deber de los Estados de proteger del terrorismo a quienes viven en sus jurisdicciones, las Naciones Unidas han otorgado un estatus prioritario a la cuestión de la protección de los derechos humanos en el contexto de las medidas contra el terrorismo.

La defensa de los derechos humanos y el mantenimiento del im-

perio de la ley en la lucha contra el terrorismo es el elemento central de las recomendaciones de las Naciones Unidas. La estrategia mundial contra el terrorismo, que los Estados Miembros negociaron y aprobaron en la Asamblea General, concuerda con el criterio de prestar una atención más firme a la defensa de los derechos humanos.

El artículo 15 de la Convención sobre la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999 prohíbe que, so pretexto de perseguir el terrorismo, se enjuicie a cualquier persona por motivos de raza, religión, origen étnico u opinión política. Asimismo, el artículo 15 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo de 2002 dispone que las medidas adoptadas por los Estados se llevarán a cabo con pleno respeto al estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Añade que, a toda persona que se encuentre detenida o respecto de la cual se adopte cualquier medida o sea encausada, 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”.

Con motivo de los sucesos del 11 de septiembre, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos se dirigió al Presidente del Comité para la Eliminación de la Discriminación

Racial para solicitar apoyo de este órgano a fin de alcanzar un equilibrio adecuado entre las consideraciones de seguridad y la lucha contra el terrorismo. El Comité consideró que, a raíz de esos sucesos, se había desatado una campaña general principalmente contra personas de origen árabe, persiguiéndolos de modo indiscriminado como terroristas. En consecuencia, formuló el 8 de marzo de 2002 una declaración por la cual, entre otras cosas, afirmó que “todos los actos de terrorismo son contrarios a la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos” y otros instrumentos sobre esta materia. Recordó que “la prohibición de la discriminación racial es norma imperativa de derecho internacional que no admite acuerdo en contrario”. Exigió que “los Estados y las organizaciones internacionales velen por que las medidas adoptadas en la lucha contra el terrorismo no sean discriminatorias en su finalidad o efectos por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico”.

A su vez, el 21 de abril de 2005, la Comisión de Derechos Humanos

nombró un Relator Especial encargado de la promoción y de la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el marco de la lucha contra el terrorismo. La designación de este funcionario constituyó un respaldo inequívoco de los Estados Miembros a la necesidad de destacar la importancia de honrar los compromisos en materia de derechos humanos como parte integrante de la lucha anti-terrorista.

Nómina de grupos terroristas

Varios centros académicos han recogido los pronunciamientos de Gobiernos mediante los cuales han declarado como terroristas a ciertos grupos o a determinadas personas. Esas declaraciones no pueden ser obligatorias para otros Estados, excepto en la medida en que expresamente las acepten. Las nóminas así elaboradas varían entre los diferentes Gobiernos de acuerdo con sus respectivas tendencias políticas.

A manera de ejemplo, se incluye la siguiente lista que recoge algunas declaraciones:

1. HAMAS, Resisten. Islámica	2. Frente Lib.Palestina	3. AL-JIHAD
4. JIHAD Islámica Palestina	5. AL-GAMMA Al-Islamiyya	6. ABU NIDAL – FATAH
7. AL-QAIDA	8. EJERCITO ROJO JAPONES	9. KHMER ROUGE
10. Partido Kurdistan	11. BAADER-MEINHOF	12. TIGRES TAMILS
13. TICOS DE PUERTO RICO	14. ETA Euzkadi	15. FARC: Colombia
16. HEZBOLLAH	17. IRA	18. SENDERO LUMINOSO
19. GRUPO TALIBAN	20. TIGRES DEL EELA M TAMIL	