



III Asamblea Plenaria

Valparaíso, Chile

Abril 1 al 3 de 2004

Informe del Grupo de Trabajo 1

Combate al Terrorismo

El Grupo Especial sobre Terrorismo que trabajó durante la III Asamblea Plenaria del FIPA celebró sesiones en la sede del Congreso Nacional chileno, en la ciudad de Valparaíso, los días 1 y 2 de abril de 2004.

A dichas sesiones asistieron los parlamentarios y representantes listados en el anexo 1.

En su primera sesión, el Grupo de Trabajo se constituyó, eligiendo como Presidente al Senador señor Raymundo Cárdenas, representante de México.

Enseguida, escuchó las exposiciones de los especialistas internacionales en el tema en estudio, señora Rut Diamint y señor Jorge Calderón.

1. Debate del Grupo de Trabajo

En el curso de las sesiones celebradas por el Grupo, tuvo lugar un extenso intercambio de apreciaciones y proposiciones por parte de sus miembros.

Las mencionadas intervenciones se centraron, principalmente, en torno a los puntos que se resumen a continuación.

Se dijo que uno de los principales desafíos de esta reunión consiste en definir lo que los gobiernos de las distintas naciones pueden hacer juntos en materia de combate al terrorismo. Se agregó que resulta imprescindible sumar las capacidades individuales de los Estados para estructurar respuestas de conjunto a este flagelo.

En este sentido, se planteó que un primer esfuerzo debería radicar en iniciar una tradición de debate dedicado al tema de la seguridad. En efecto, esta materia, hasta no hace mucho se reservaba,

prácticamente en forma exclusiva, a las Fuerzas Armadas, las cuales eran concebidas como garantes de la seguridad. Sin embargo, el devenir histórico ha ido mostrando que este asunto debe abordarse multifacéticamente y, muy en particular, que a los Parlamentos les compete un rol preponderante en el establecimiento de condiciones adecuadas en lo concerniente a la preservación de la seguridad y el combate al terrorismo.

Ahora bien, se señaló que si bien hay que evitar las respuestas militarizadas ante las amenazas del terrorismo, también deben eludirse las reacciones unilaterales de parte de las distintas naciones, aún cuando es entendible que cada Estado enfrente estas amenazas con medidas particulares y con los mecanismos que sus leyes internas le proporcionan.

Sin embargo, se connotó que el terrorismo se ha desterritorializado y que ya no reconoce fronteras entre las naciones. En consecuencia, se estimó que es menester crear una comunidad política internacional para construir respuestas comunes.

Se planteó la aprensión de que el combate al terrorismo puede desencadenar represión, limitación de derechos civiles y políticos y debilitar, en definitiva, la democracia. En este punto, se advirtió del riesgo que significa la intervención de grandes potencias en los asuntos internos de otras naciones, bajo el supuesto afán de combatir el terrorismo.

Por esto, se afirmó la importancia del rol de los Parlamentos, precisamente para sostener esa legalidad y evitar que se incurra en dichos riesgos. Son ellos, se enfatizó, los que pueden generar este marco normativo compartido.

Se señaló que tal marco regulatorio legal compartido debe abordar soluciones institucionales, mecanismos de inteligencia, regulación de los procesos migratorios, control de los sistemas aduaneros, represión a los flujos financieros conducentes al lavado de dinero y al fortalecimiento del intercambio de información. En lo concerniente a las migraciones, se precisó que el objetivo no es inhibirlas sino el establecer regulaciones, mecanismos e instrumentos que las hagan seguras y que den invulnerabilidad a los correspondientes sistemas de registro.

Se puso de manifiesto la conveniencia de definir legalmente conceptos tales como el del propio “terrorismo”, el de “terrorismo económico” y el de “crimen transnacional organizado”. En este aspecto, se resaltó la conveniencia de entender que es terrorista todo acto que tiene como objetivo crear conmoción y alterar la paz. En este sentido, se sostuvo que no es necesario que estos actos provoquen resultados efectivos por cuanto, en ocasiones, una mera amenaza o demostración de la vulnerabilidad de los sistemas de seguridad logran desestabilizar la convivencia pacífica.

Se resaltó que, en el fondo, la lucha se orienta hacia el respeto a la ley y no solamente al combate al terrorismo.

En este contexto, otras importantes tareas que surgen para los Congresos son la supervisión de los organismos de inteligencia y el desarrollo de la diplomacia parlamentaria.

En cuanto a lo primero, los congresistas tienen responsabilidades y deben asumirlas, rompiendo con tradiciones dañinas. En efecto, es un deber que demanda el cuidado y el fortalecimiento del sistema democrático controlar eficazmente las comunidades de inteligencia, eliminar prerrogativas militares y abusos policiales, desterrar viejas prácticas y democratizar los métodos utilizados.

En lo relativo a la diplomacia parlamentaria, se trata de llegar a constituir la en una realidad activa, comprometida e incluso arriesgada, de manera que sea la columna vertebral de los procesos de integración y una vanguardia en la búsqueda de respuestas a los problemas que enfrentan las sociedades.

En consecuencia, este trabajo parlamentario debe conducir a soluciones que respondan a criterios de efectividad, de cooperación internacional, a lo menos en el plano regional, y de congruencia con los valores democráticos.

Se destacó que lo anteriormente expuesto pone de manifiesto la utilidad de este encuentro, en el cual es posible discutir y buscar entre Parlamentarios de distintos países soluciones conjuntas y eficaces.

En cuanto a la actitud de la sociedad frente a los terroristas, se sostuvo que debe tratárseles como criminales y no como glamorosos adversarios políticos que reivindican derechos de las minorías.

Desde otro punto de vista, se afirmó que, en democracia, las minorías deben expresarse por los canales que brinda legítimamente el sistema republicano. Por eso, a la globalización se debe sumar más justicia social, más cosmopolitismo, más respeto a todos los seres humanos y a los valores de la divergencia y la tolerancia.

Representantes de algunas naciones, entre ellas Paraguay y Chile, dieron a conocer los avances que ha habido en sus respectivos países en materia de promulgación de leyes o estudio de proyectos.

A este respecto, hubo consenso en la conveniencia de incorporar a la legislación interna de las naciones, importantes tratados internacionales tales como la Convención Interamericana contra el Terrorismo y la Convención para la Represión del Financiamiento del Terrorismo. En cuanto al Estatuto de Roma, que crea la Corte Internacional de Justicia, se afirmó que si bien este tribunal tiene competencia subsidiaria a la de los órganos internos y, además, no tiene como objetivo central combatir el terrorismo, constituye una herramienta muy eficaz en la medida que tipifica figuras delictivas atinentes y posibilita la formación de una jurisprudencia penal común.

Parlamentarios de México y Paraguay dieron a conocer sendas nóminas de los principales instrumentos internacionales vinculados al terrorismo suscritos por sus respectivos países, las cuales se adjuntan en el anexo 2.

Se consideró, finalmente, la cooperación que organismos internacionales, tales como la Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, prestan en materia de promoción de una mayor participación de los Poderes Legislativos en la lucha contra el terrorismo, valorándose muy positivamente los resultados que ésta ofrece.

2. Principios orientadores de las recomendaciones del Grupo de Trabajo

Concluidas las deliberaciones del Grupo Especial de Trabajo, se acordó dejar constancia de los principios en los que, a juicio del grupo, deben enmarcarse las acciones que se propondrán.

Éstos son los que siguen:

I. La seguridad en el hemisferio tiene como base fundamental el respeto a los principios consagrados en las Cartas de Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos;

II. Es derecho soberano de cada Estado identificar sus propias prioridades nacionales en materia de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a ésta, conforme a su ordenamiento jurídico y con pleno respeto al derecho internacional;

III. Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales o transversales que requieren respuestas múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, de asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, actuando conforme a los principios democráticos y a las normas constitucionales de cada Estado, y

IV. El pleno respeto a la soberanía, la independencia política de cada Estado de la región y a su integridad territorial es base fundamental de la convivencia pacífica y la seguridad en el hemisferio. También lo son el derecho inmanente a la legítima defensa, individual o colectiva, de todos los Estados y su compromiso de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados, o en cualquiera otra forma incompatible con las Cartas de las Naciones Unidas y la OEA.

3. Recomendaciones

Los Parlamentarios asistentes a este Grupo Especial de Trabajo sobre Terrorismo coincidieron en la necesidad de formular ante el Plenario del FIPA las siguientes recomendaciones:

1. Condenar el terrorismo en todas sus formas y repudiar enérgicamente los deleznable actos terroristas que en último tiempo han acaecido en distintas naciones;

2. Reiterar la exhortación a los países que aún no han ratificado instrumentos internacionales que constituyen importantes herramientas en el combate contra el terrorismo, que procedan a hacerlo con prontitud. Es el caso de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, de la Convención para la Represión del Financiamiento del Terrorismo y del Estatuto de Roma, que crea la Corte Internacional de Justicia;

3. Promover, dentro de los distintos países, la promulgación de leyes internas que obedezcan al propósito de contar, a nivel internacional, con un marco regulatorio eficaz en el combate al terrorismo. A vía de ejemplo, se recomienda privilegiar la adopción de medidas que agilicen y faciliten las extradiciones solicitadas en procesos por delitos terroristas;

4. Propiciar la adecuación de las legislaciones internas a fin de hacer efectivos los tratados internacionales sobre combate al terrorismo;

5. Combatir los mecanismos de financiación del terrorismo. Para ello, es menester establecer las necesarias regulaciones de los mercados para impedir y castigar el lavado de dinero. Además, es preciso tipificar y sancionar adecuadamente otras figuras delictivas que a menudo se asocian con el financiamiento del terrorismo, tales como el secuestro, el tráfico de armas, la piratería y el narcotráfico;
6. Cuidar que las instituciones encargadas de la inteligencia cuenten con mecanismos de control propios del sistema democrático y guíen su comportamiento por los principios de dicho régimen y, particularmente, del respeto a las garantías constitucionales de las personas;
7. Instar a los Parlamentos nacionales a regular el fenómeno de los procesos migratorios, adoptando medidas para establecer condiciones que, sin inhibirlas, proporcionen un adecuado nivel de seguridad en la entrada y salida de personas y de invulnerabilidad en los sistemas de registro;
8. Propiciar y favorecer los esfuerzos que los organismos internacionales desarrollan en la lucha contra el terrorismo, evitando la posibilidad que se produzca una duplicación de esfuerzos en esta labor;
9. Avanzar en el estudio de definiciones legislativas que pueden resultar útiles para la aplicación de normas, tanto nacionales como internacionales. Es el caso del propio concepto de “terrorismo” y de otros como “crimen transnacional organizado” y “terrorismo económico”;
10. Fomentar la implementación de proyectos de cooperación entre Parlamentarios de distintas naciones y la capacitación de los mismos en materia de adopción de medidas legislativas eficientes en la lucha contra el terrorismo;
11. Solicitar el apoyo de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos, para que asista al Grupo Especial sobre Terrorismo del FIPA en el diseño, ejecución y seguimiento de un plan de trabajo específico que rinda resultados concretos a la brevedad, de manera que éstos puedan ser expuestos en la próxima Asamblea Plenaria de este Foro, y
12. Finalmente, encomendar a la Secretaría del FIPA el seguimiento de los procesos de suscripción y ratificación de los instrumentos internacionales sobre combate al terrorismo, informando de ello a los países miembros.

Honorable Raymundo Cárdenas
Senador de México
Presidente del Grupo de Trabajo sobre Terrorismo

Julián Saona
Secretario

Nora Villavicencio
Secretario

* * * *

4. Anexo 1 – Participantes

Senadora Silvia Gallego	Argentina
Diputado Luis Molinari	Argentina
Diputada Margarita Stolbizer	Argentina
Diputado Louis Tull	Barbados
Senador Leopoldo Fernández	Bolivia
Senadora Madeleine Plamondon	Canadá
Diputado Roy Bailey	Canadá
Diputado Waldo Mora	Chile
Diputado Juan Masferrer	Chile
Diputado Jorge Burgos	Chile
Diputado Mario Calderón	Costa Rica
Diputado Tubal Páez	Cuba
Diputado Edgar Ortiz	Ecuador
Diputado Ernesto Castellanos	El Salvador
Diputado Elizardo González	El Salvador
Diputado Juan Cifuentes	Guatemala
Diputada Virna López	Guatemala
Senadora Sara Castellanos	México
Senador Raymundo Cárdenas	México
Diputado Rogelio Flores	México
Diputado Luis Eduardo Espinoza	México
Senador Alejandro Velásquez	Paraguay
Diputado Teodoro Rivarola	Paraguay
Diputado Miguel Rojas	Paraguay
Senador Germán Castro	República Dominicana
Diputado Mahawat Khan	Suriname
Diputada Tania D'Amelio	Venezuela

5. Anexo 2 – Contribuciones

5.1 *Contribución de la delegación de México*

Instrumentos multilaterales suscritos por México en materia de combate al terrorismo internacional

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

1. Convenio sobre las Infracciones y Ciertos otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves (Tokio, 14 de septiembre de 1963);
2. Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves (La Haya, 16 de diciembre de 1970);
3. Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil (Montreal, 23 de septiembre de 1971);
4. Convención sobre la Prevención y el Castigo de los Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas y los Agentes Diplomáticos (Asamblea General de la ONU, 14 de diciembre de 1973);
5. Convención Internacional contra la Toma de Rehenes (Asamblea General de la ONU, 17 de diciembre de 1979);
6. Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (Viena, 3 de marzo de 1980);
7. Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicio a la Aviación Civil Internacional, complementario del Convenio para la Represión de los Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil Internacional (Montreal, 24 de febrero de 1988);
8. Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (Roma, 10 de marzo de 1988);
9. Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental (Roma, 10 de marzo de 1988);
10. Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección (Montreal, 1 de marzo de 1991);
11. Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo; y

12. Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas.

Organización de los Estados Americanos (OEA)

13. Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002)

5.2 Contribución de la delegación de Paraguay

Ratificación de diversos convenios internacionales de lucha contra el terrorismo por parte de Paraguay

CONVENIOS / PROTOCOLOS	Obs.	No. Ley	Dictamen Comisión RREE	Tratado en Plenario del Senado	Girado a Diputados
1. Convención Interamericana contra el Terrorismo (OEA)	Mensaje PE 758 30/07/02	2302/03	Aprobado 23/07/03	Aprobado 31/07/03	Aprobado 30/10/03
2. Convención contra la Delincuencia Organizada Trasnacional (ONU)	Mensaje PE 814 04/11/02	2298/03	Aprobado 23/07/03	Aprobado 31/07/03	Aprobado 30/10/03
3. Convención Internacional contra la Toma de Rehenes (ONU)	Mensaje PE 604 20/11/01	Pendiente	Aprobado 19/12/01	Aprobado 16/10/03	Mensaje 115 23/10/03
4. Convenio contra la Represión de los Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (OMI)	Mensaje PE 696 13/06/02	Pendiente	Aprobado 22/10/03	Aprobado 30/10/03	Mensaje 133 06/11/03
5. Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de terrorismo Configurados en Delitos Contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando estos tengan Trascendencia Internacional (OEA)	Mensaje PE 643 13/03/02	Pendiente	Aprobado 22/10/03	Aprobado 30/10/03	Mensaje 134 06/11/03
6. Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección (OACI)	Mensaje PE 623 11/12/01	Pendiente	Aprobado 22/10/03	Aprobado 30/10/03	Mensaje 135 06/11/03
7. Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental (OMI)	Mensaje PE 697 13/06/02	Pendiente	Aprobado 22/10/03	Aprobado 30/10/03	Mensaje 136 06/11/03
8. Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas. (ONU)	Mensaje PE 585 29/10/01	Pendiente	Aprobado 22/10/03	Aprobado 30/10/03	Mensaje 137 06/11/03
9. Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo (ONU)	Mensaje PE 603 20/11/01	Pendiente	Aprobado 22/10/03	Aprobado 30/10/03	Mensaje 138 06/11/03
10. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Trasnacional	Mensaje PE 814 04/11/02	Pendiente	Aprobado 03/03/04	Aprobado 04/03/04	