

1

INTRODUCCIÓN

Los países miembros del FMI y otras jurisdicciones tienen varias opciones para conformar sus legislaciones a las normas y pautas establecidas por la comunidad internacional en lo relativo a la lucha contra el financiamiento del terrorismo. Las fuentes abarcan desde normas internacionales jurídicamente vinculantes, como las consagradas en las resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en acuerdos internacionales como el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, hasta normas no vinculantes establecidas por grupos de países que actúan mancomunadamente, como las 8 Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo expedidas por el Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI). Si bien las fuentes tienen varios aspectos en común, hay diferencias en cuanto al alcance de cada una. La aplicación de algunas normas y pautas exige la creación de leyes, pero en muchos aspectos esa aplicación puede realizarse de distintas maneras. Por lo tanto, para atender sus obligaciones internacionales y cumplir con las normas, los países tienen que tomar varias decisiones sobre el alcance y el contenido de la legislación.

El presente *Manual* tiene por objeto ayudar a los países miembros del FMI y a otras jurisdicciones a elaborar la legislación necesaria para cumplir con las obligaciones y las normas internacionales relativas a la lucha contra el financiamiento del terrorismo ajustándose de la mejor manera posible a las circunstancias particulares.

Contexto

Los esfuerzos de la comunidad internacional para evitar y castigar el financiamiento del terrorismo forman parte de una campaña más global para combatir todos los aspectos del terrorismo. Se han desplegado gestiones a escala mundial y regional. En el ámbito mundial, las Naciones Unidas han abordado el tema desde 1970¹. En 1972, la Asamblea General creó el primer

¹ Desviación a mano armada de aeronaves o injerencia en los viajes aéreos civiles, A.G. Res. 2645 (XXV), ONU AGDO, 25^{to} per. de sesiones 1914^a sesión, Sup. No. 28, 126, ONU Doc. A/8028 (1970), reproducido en M. C. Bassiouni, 1 *International Terrorism: A Compilation of U.N. Documents* (1972–2001) 91 (Transnational Publishers 2001).

2 INTRODUCCIÓN

Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional², y en 1994 adoptó una Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional³. En 1996, la Asamblea General estableció un nuevo comité especial para elaborar convenios internacionales sobre terrorismo, de cuyo seno surgió el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo. El comité ha venido trabajando desde 2000 en una convención general sobre el terrorismo internacional⁴.

El Consejo de Seguridad también se ha ocupado del tema del terrorismo desde 1985, y en 2001 creó el Comité de la Lucha contra el Terrorismo, cuya función es supervisar las respuestas de los estados miembros a las disposiciones de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad (2001)⁵. Previamente, a través de las resoluciones 1267 (1999)⁶ y 1333 (2000)⁷, el Consejo de Seguridad había decidido que los países miembros de la ONU embargarían los activos de terroristas y organizaciones terroristas identificadas. También se han adoptado varios convenios de carácter regional⁸.

² “Medidas para prevenir el terrorismo internacional que pone en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete las libertades fundamentales, y estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo y los actos de violencia que tienen su origen en las aflicciones, la frustración, los agravios, y la desesperanza y que conducen a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, en un intento de lograr cambios radicales”, A.G. Res. 3034 (XXVII), ONU AGDO, 27^{mo} per. de sesiones, 2114^{ta} sesión, Sup. No. 30, en 19, ONU Doc. A/8730 (1972), reproducido en Bassiouni, nota 1 *supra*, 121. El Comité Especial presentó tres informes: 1973 (ONU AGDO, 28^{vo} per. de sesiones, Sup. No. 28, ONU Doc. A/9028); 1977 (ONU AGDO, 32^{do} per. de sesiones, Sup. No. 37, ONU Doc. A/32/37) y 1979 (ONU AGDO 34^{to} per. de sesiones, Sup. No. 37, ONU Doc. A/34/37).

³ A.G. Res. 49/60, ONU AGDO, 49^{no} per. de sesiones, 84^{ta} sesión, Sup. No. 49, ONU Doc. A/49/60, (1994); y la Declaración complementaria de la Declaración de 1994 sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional, A.G. Res. 51/210, ONU AGDO, 51^{to} Per. de sesiones, 88^{va} sesión, Sup. No. 49, en 5, ONU Doc. A/Res/51/210 (1996).

⁴ Véase, Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 diciembre de 1996, sexta sesión (28 de enero a 1 de febrero de 2002), ONU AGDO, 57^{mo} per. de sesiones, Sup. No. 37, ONU Doc. A/57/37 (2002).

⁵ ONU CSDO, 56^{to} año, 4385^{ta} sesión, ONU Doc. S/INF/57 (2001) [en lo sucesivo “la Resolución”]. El texto figura en el apéndice IV del presente manual.

⁶ ONU CSDO, 54^{to} año, 4051^{ra} sesión, ONU Doc. S/INF/55 (1999) [en lo sucesivo “resolución 1267 (1999)”]. El texto figura en el apéndice IV del presente *Manual*.

⁷ ONU CSDO, 55^{to} año, 4251^{ra} sesión, ONU Doc. S/INF/56 (2000) [en lo sucesivo “resolución 1333 (2000)”].

⁸ Tales como la Convención de la Organización de Estados Americanos (OEA) para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando estos tengan Trascendencia Internacional (1971), la Convención Europea para la Represión del Terrorismo (1977), la Convención de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) sobre la eliminación del terrorismo (1987), la Convención árabe sobre la represión del terrorismo (1998), el Tratado de Cooperación entre los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes para Combatir el Terrorismo (*continúa*)

Existe, por lo tanto, una red compleja de instrumentos internacionales que han comprometido a los Estados a combatir el terrorismo. La lucha contra el *financiamiento* del terrorismo se convirtió en un aspecto destacado de este esfuerzo a raíz de los ataques terroristas perpetrados en Estados Unidos en septiembre de 2001, la posterior adopción de las Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo emitidas por el GAFI y la resolución 1373 (2001), y el establecimiento del Comité de la Lucha contra el Terrorismo. De este modo, además de fomentar la cooperación internacional para la prevención y la represión de actos de terrorismo propiamente dichos, la comunidad internacional se ha embarcado en un ambicioso programa con miras a evitar el terrorismo a partir de la detección y eliminación de sus fuentes de financiamiento y la tipificación penal del financiamiento de actividades terroristas.

El *Manual* presenta ejemplos de medidas legislativas que pueden usarse para elaborar leyes que permitan cumplir con las obligaciones internacionales de lucha contra el financiamiento del terrorismo contempladas en las resoluciones 1373 (2001), 1267 (1999) y 1333 (2000) y en el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, así como observar las normas establecidas en las 8 Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo expedidas por el GAFI. Estos instrumentos abordan la lucha contra el financiamiento del terrorismo, pero cada uno con un alcance distinto. En concreto, la Resolución enfoca de manera muy amplia las medidas que los Estados deben tomar para combatir el financiamiento del terrorismo, abarcando, entre otras cosas, disposiciones sobre el posible abuso de la condición de refugiados por parte de los terroristas. En el *Manual* se resume el contenido de la resolución 1373 (2001), pero se analizan únicamente las medidas que inciden directamente en la lucha contra el *financiamiento* del terrorismo. No obstante, se abordan cada una de las disposiciones sustanciales del Convenio y de las Recomendaciones Especiales.

Sinopsis

En el capítulo 2 se exponen las tres fuentes principales de las que emanan las obligaciones y las normas internacionales para la lucha contra el financiamiento del terrorismo y se analiza la problemática conexas. En el capítulo 3 se presenta la legislación que ciertos países ya han adoptado al

(1999), la Convención de la Organización de la Conferencia Islámica sobre la lucha contra el terrorismo internacional (1999) y el Convenio de la Organización de la Unidad Africana (OUA) para la Prevención y Lucha contra el Terrorismo (1999). En junio de 2002, la OEA adoptó la Convención Interamericana contra el Terrorismo, que hace hincapié en la represión del financiamiento del terrorismo.

4 INTRODUCCIÓN

respecto y se examinan aspectos generales sobre su elaboración. En el capítulo 4 figuran análisis detallados sobre cuestiones específicas de la legislación. Los modelos de legislación constan en los apéndices VII (países de Derecho romano) y VIII (países de Derecho anglosajón).