

## Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo

### Guía técnica sobre la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad

#### Índice

	<i>Página</i>
Introducción . . . . .	3
Capítulo I. Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, párrafo 1 . . . . .	9
1. Tipificación como delito de la financiación del terrorismo y el blanqueo de capitales asociado a ella . . . . .	9
2. Congelación de los activos terroristas sin dilación . . . . .	10
3. Medidas preventivas que deben adoptar las instituciones financieras y las empresas y profesiones no financieras . . . . .	12
4. Medidas institucionales y de otro tipo necesarias en los sistemas para combatir la financiación del terrorismo y el blanqueo de capitales . . . . .	13
5. Sistemas de remesas alternativos y servicios de transferencia de valores (como el sistema de hawala) . . . . .	15
6. Transferencias bancarias . . . . .	15
7. Mensajeros . . . . .	16
8. Organizaciones sin fines de lucro . . . . .	17
9. Tipificación como delito de la asistencia . . . . .	18
Capítulo II. Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, párrafo 2 . . . . .	20
1. Represión del reclutamiento . . . . .	20
2. Eliminación del abastecimiento de armas a los terroristas . . . . .	22
3. Adopción de las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos de terrorismo y alerta temprana . . . . .	24
4. Denegación de cobijo . . . . .	26
5. Medidas para impedir la utilización del territorio con el fin de cometer actos de terrorismo . . . . .	29
6. Tipificación . . . . .	30
7. Procedimientos penales excepcionales y las correspondientes salvaguardias . . . . .	38
8. Jurisdicción . . . . .	41
9. Cooperación judicial internacional . . . . .	43

10. Controles fronterizos eficaces y cuestiones conexas . . . . .	49
Capítulo III. Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, párrafo 3 . . . . .	56
1. Intercambio de información . . . . .	56
2. Acuerdos bilaterales y multilaterales . . . . .	57
3. Ratificación de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo . . . . .	58
4. Medidas relacionadas con los refugiados y el asilo . . . . .	60
5. No aplicación de la doctrina del delito político . . . . .	62
6. Denegación de la cooperación por motivos de enjuiciamiento indebido . . . . .	62

## Introducción

De conformidad con la resolución 1535 (2004) del Consejo de Seguridad, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo debe ayudar al Comité contra el Terrorismo a supervisar la aplicación por los Estados Miembros de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad. A ese respecto, el Comité pidió a la Dirección Ejecutiva que elaborase la presente guía técnica para que sirviera de herramienta de referencia y ayudara a garantizar la coherencia en los análisis de las actividades de aplicación de los Estados. La guía se ocupa sucesivamente de cada párrafo de la resolución 1373 (2001) y hace referencia a la sección o secciones correspondientes de la matriz de la evaluación preliminar de la aplicación (EPA) aprobada por el Comité en 2006 para facilitar dichos análisis. La guía no tiene por objeto imponer obligaciones a los Estados al margen de las ya existentes en virtud de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, los tratados internacionales y el derecho internacional consuetudinario, y de otras obligaciones asumidas voluntariamente por los Estados.

La guía recopila además diversos elementos preparados por los grupos técnicos que se crearon en la Dirección Ejecutiva de acuerdo con lo previsto en la resolución 1805 (2008) y el plan de organización revisado de la Dirección Ejecutiva (S/2008/80). Las competencias de los grupos técnicos abarcan las siguientes esferas funcionales: 1) Financiación del terrorismo; 2) Seguridad de las fronteras, tráfico de armas y aplicación de la ley; 3) Cuestiones jurídicas generales, incluidas legislación, extradición y asistencia judicial mutua; y 4) Aspectos de la lucha contra el terrorismo relacionados con los derechos humanos en el contexto de la resolución 1373 (2001). El marco general de cada una de las esferas es el siguiente:

### 1. Financiación del terrorismo

La resolución 1373 (2001) requiere que los Estados adopten una serie de medidas para prevenir y reprimir la financiación del terrorismo. Los análisis de la aplicación de estas medidas deben guiarse por lo dispuesto en los convenios pertinentes de las Naciones Unidas, así como en las normas y reglas establecidas en las 40 recomendaciones y las nueve recomendaciones especiales del Grupo de acción financiera sobre el blanqueo de capitales (GAFI), que goza de amplio reconocimiento como órgano internacional competente para elaborar y aprobar normas relativas al blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Debe prestarse especial atención a las normas y reglas formuladas para ayudar a los Estados miembros del GAFI y de órganos regionales análogos en la aplicación de las disposiciones de la resolución 1373 (2001). A la hora de analizar los regímenes de lucha contra la financiación del terrorismo de los Estados, se recomienda un enfoque holístico, de acuerdo con la metodología utilizada por el propio GAFI en sus evaluaciones (véase: *FATF, Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations*, 27 de febrero 2004, actualizado en febrero de 2009). Los párrafos 1 a) y 1 d) de la resolución 1373 (2001) deben considerarse en relación con el resto de la resolución, en particular los párrafos 1 b) y 1 c). La finalidad preventiva y prohibitiva de los párrafos 1 a) y 1 d) determina la forma en que los Estados deben aplicar las demás disposiciones.

## **2. Seguridad de las fronteras, tráfico de armas y aplicación de la ley**

Las obligaciones establecidas en la resolución 1373 (2001) en torno a la seguridad de las fronteras requieren la adopción de medidas en una serie de ámbitos, incluidos los de inmigración y control de aduanas, así como los de seguridad de la aviación, marítima y del transporte de mercancías. En la resolución también se exhorta a todos los Estados a que adopten las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos de terrorismo; a que intensifiquen y agilicen el intercambio de información operacional; a que cooperen en la prevención del tráfico de armas, explosivos y materiales peligrosos; y a que velen por que los procedimientos de asilo y el estatuto de refugiado no sean utilizados de modo ilegítimo por personas implicadas en actos terroristas. Las normas, reglas y demás prácticas propuestas en la presente guía deben utilizarse en la evaluación de las actividades de aplicación de los Estados Miembros.

### **A. Seguridad de las fronteras**

La seguridad de las fronteras comprende el control de la circulación de personas (inmigración) y mercancías (aduanas) a través de las fronteras, así como la prevención de interferencias ilícitas en la aviación civil, la navegación marítima y el transporte internacional de mercancías. En la mayoría de estos ámbitos, las normas y reglas internacionales son producto de la labor de organizaciones internacionales especializadas, tales como la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Las principales fuentes de las normas y reglas internacionales son las siguientes:

#### **i) Aduanas y seguridad de la mercancía**

- Marco Normativo de la OMA para Asegurar y Facilitar el Comercio Internacional.
- Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera relativa al Protocolo de las Naciones Unidas contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 29 de junio de 2002, y su nota explicativa.
- Recomendación de la OMA sobre la necesidad de desarrollar y fortalecer el papel de las administraciones aduaneras en la lucha contra el blanqueo de capitales y la recuperación de las ganancias ilícitas procedentes del delito, de 25 de junio 2005.
- Directrices sobre la aplicación de las medidas aduaneras en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.
- Convenio revisado de Kyoto: capítulo 3 del Anexo general, relativo al despacho de aduanas y otras formalidades aduaneras; capítulo 6 del Anexo general, relativo al control aduanero; capítulo 1 del Anexo específico J,

relativo a los viajeros y capítulo 6 de las Directrices del Anexo general, relativo a las directrices sobre el control aduanero.

**ii) Seguridad de la aviación**

- Convenio de la OACI sobre Aviación Civil Internacional (“Convenio de Chicago”), 1944.
- Anexo 17 del Convenio de Chicago.
- Disposiciones relativas a la seguridad de los demás anexos del Convenio de Chicago.
- Manuales y circulares pertinentes, incluidos el Manual de vigilancia de la seguridad operacional, Parte C, “Establecimiento y gestión de un sistema estatal de vigilancia de la seguridad de la aviación”, y el Manual de Seguridad para la protección de la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita.

**iii) Seguridad marítima**

- Convenio internacional de la OMI para la seguridad de la vida humana en el mar (Convenio SOLAS), 1974, capítulo XI-2, “Medidas especiales para aumentar la seguridad marítima”.
- Código internacional para la protección de los buques y las instalaciones portuarias (Código ISPS), Partes A y B, administrado por la OMI.
- Reglamentos y circulares pertinentes de la OMI.

**iv) Inmigración**

En lo que respecta a los trámites de inmigración, la Dirección Ejecutiva observó que no existían prácticas sancionadas a nivel internacional que pudieran recomendarse como directrices para evaluar la información proporcionada por los Estados Miembros. Ello se debe a que, enfrentados a los retos derivados de los movimientos migratorios masivos, el aumento de las solicitudes de reconocimiento del estatuto de refugiado y las peticiones de asilo, y las acciones de los terroristas que tratan de explotar unas redes de transporte más rápidas y extensas para cruzar las fronteras, los gobiernos han reaccionado cada uno a su manera, sin la ayuda de una entidad u organización mundial que armonice las políticas. Así pues, la guía propone un conjunto de prácticas para dirigir el proceso de evaluación, que se basan en las observaciones y las deliberaciones de las visitas exhaustivas y centradas en la situación sobre el terreno realizadas por el Comité a los Estados Miembros, así como en las consultas con expertos de los Estados Miembros y las organizaciones internacionales pertinentes, tales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

**v) Procedimientos de refugiados**

Las principales referencias para los análisis en este ámbito son la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. Además, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha publicado numerosas guías y manuales para ayudar en la aplicación de las normas internacionales. Algunos elementos del derecho internacional de los refugiados han adquirido el carácter de derecho consuetudinario.

## **B. Tráfico de armas**

Las principales fuentes de normas internacionales relativas a la prevención del tráfico de armas pequeñas y armas ligeras son: el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; el Instrumento internacional de las Naciones Unidas para permitir a los Estados identificar y localizar, de forma oportuna y fidedigna, armas pequeñas y armas ligeras ilícitas; la guía legislativa de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para la implementación del Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos; y otras referencias elaboradas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas y el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR).

## **C. Aplicación de la ley**

No existen normas acordadas internacionalmente de lucha contra el terrorismo en el ámbito general de la aplicación de la ley. La información que proporciona la presente guía a los organismos con competencias en materia de terrorismo se basa en las observaciones y consultas de las visitas exhaustivas y centradas en la situación sobre el terreno realizadas por el Comité a los Estados Miembros, en los informes presentados por los Estados Miembros al Comité sobre la aplicación de la resolución 1373 (2001) y en las respuestas al cuestionario elaborado por la Dirección Ejecutiva sobre las estrategias, las políticas y las buenas prácticas de dichos Estados Miembros que podrían ser utilizadas por las autoridades nacionales encargadas de velar por el cumplimiento de la ley para combatir eficazmente el terrorismo. Esa información se complementa con las “mejores prácticas” de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) en la lucha contra el terrorismo y las normas relativas a los servicios de las oficinas centrales nacionales de la INTERPOL, así como por las prácticas del grupo de trabajo sobre terrorismo de la Oficina Europea de Policía y otras asociaciones regionales de policía. Cabe señalar además que existen normas sobre las mejores prácticas en el ámbito de los derechos humanos, tales como el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (resolución 34/169 de la Asamblea General) y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (La Habana, 1990).

## **3. Cuestiones jurídicas generales, incluidas legislación, extradición y asistencia judicial mutua**

La resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad impone obligaciones jurídicas a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en una serie de ámbitos y los exhorta a tomar medidas adicionales relacionadas con su ordenamiento jurídico general, principalmente en el ámbito de la codificación de los instrumentos

internacionales de lucha contra el terrorismo, el cobijo, el reclutamiento, la jurisdicción y la cooperación judicial internacional. La presente guía identifica las estrategias incluidas en los informes del Comité sobre sus visitas a los Estados, que pueden extenderse como prácticas internas a los grupos de la Dirección Ejecutiva. También trata de identificar las buenas prácticas vigentes en las organizaciones internacionales, regionales y subregionales (incluidas las elaboradas por la UNODC en sus disposiciones legislativas modelo de lucha contra el terrorismo y por la secretaría del Commonwealth). La guía sigue de cerca además las disposiciones de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo (que constituyen uno de los pilares fundamentales de varios aspectos de la propia EPA), entre otras cosas en materia de codificación, jurisdicción, cooperación internacional y cobijo. En última instancia, estas medidas, de introducirse de manera general, permitirán aumentar la eficacia en la aplicación de la resolución 1373 (2001). La guía también aborda cuestiones de orden práctico e institucional. En el párrafo 2 e), por ejemplo, se requiere que los Estados velen por el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos. Esta disposición se presta a emprender un análisis sobre hasta qué punto los Estados Miembros aplican las normas de manera eficaz. Con respecto a la cooperación internacional se sigue un enfoque similar.

#### **4. Aspectos de la lucha contra el terrorismo relacionados con los derechos humanos en el contexto de la resolución 1373 (2001)**

El Consejo de Seguridad ha hecho hincapié en que los Estados deben garantizar que las medidas de lucha contra el terrorismo respeten todas sus obligaciones de derecho internacional y que deben adoptar esas medidas de conformidad con el derecho internacional, en particular, las normas internacionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario. El Consejo también requiere que la Dirección Ejecutiva, de conformidad con su mandato, asesore al Comité sobre cuestiones planteadas por tales normas en cuanto a la determinación y aplicación de medidas eficaces para aplicar la resolución 1373 (2001). En su orientación normativa en materia de derechos humanos aprobada en 2006, el Comité expresó su posición sobre los derechos humanos, instando a la Dirección Ejecutiva a que tuviera en cuenta todas las cuestiones pertinentes, incluido el análisis de aplicación de la resolución por los Estados.

Esta guía se ha preparado teniendo presente que las obligaciones de derechos humanos contraídas por los Estados de todo el mundo no siempre son idénticas. Algunos Estados no se han adherido a ciertos instrumentos universales de derechos humanos, mientras que muchos de ellos son partes en diversos instrumentos regionales de derechos humanos que difieren entre sí en algunos aspectos. También hay distintas interpretaciones respecto de la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos en el derecho interno. Sin embargo, como ha señalado la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos, tienen carácter universal, están interrelacionados y son interdependientes e indivisibles. Algunos de ellos gozan de protección universal en virtud del derecho internacional consuetudinario, en particular, según se reconoce con carácter general, los principios enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Además, también se

considera que ciertos principios, como la prohibición absoluta de la tortura, han pasado a convertirse en *jus cogens*, de modo que no pueden ser derogados por ningún Estado.

Entre las principales fuentes de orientación en materia de derechos humanos se encuentran las conclusiones de los titulares de procedimientos especiales de las Naciones Unidas y la jurisprudencia de sus órganos creados en virtud de tratados. También es importante hacer referencia al derecho internacional humanitario, incluidos los cuatro Convenios de Ginebra y, para los Estados que los han ratificado o están vinculados por sus disposiciones consideradas derecho consuetudinario, los dos Protocolos adicionales.



## Capítulo I

### **Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, párrafo 1**

*En el párrafo 1 de la resolución, el Consejo de Seguridad decide que todos los Estados:*

- a) Prevengan y repriman la financiación de todo acto de terrorismo;*
- b) Tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en su territorio con la intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para perpetrar actos de terrorismo;*
- c) Congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión; de las entidades de propiedad o bajo el control, directos o indirectos de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas y entidades o bajo sus órdenes, incluidos los fondos obtenidos o derivados de los bienes de propiedad o bajo el control directo o indirecto de esas personas y de otras personas y entidades asociadas con ellos;*
- d) Prohíban a sus nacionales o a toda persona y entidad que se encuentre en su territorio que pongan cualesquiera fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole, directa o indirectamente, a disposición de las personas que cometan o intenten cometer actos de terrorismo o faciliten su comisión o participen en ella, de las entidades de propiedad o bajo el control directo o indirecto de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas o bajo sus órdenes.*

#### **1. Tipificación como delito de la financiación del terrorismo y el blanqueo de capitales asociado a ella**

Sección 1.1.1 (L) de la EPA: Legislación en vigor contra el blanqueo de capitales

Sección 1.2.1 (L) de la EPA: Legislación que tipifique específicamente como delito la provisión o recaudación de fondos con la intención de que se utilicen para perpetrar actos de terrorismo

Sección 1.2.2 (L) de la EPA: Legislación que tipifique como delito la financiación del terrorismo

##### *Comentario:*

- La financiación del terrorismo debe ser tanto un delito determinante del blanqueo de capitales como un tipo independiente. Figuras como la complicidad o el encubrimiento no son alternativas adecuadas.
- Conviene tener en cuenta el alcance del delito, establecido en el artículo 2 del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, que

se refiere a los actos tipificados en los convenios de lucha contra el terrorismo y al delito genérico. Para el acto genérico se exigen intención y propósito, pero no para los actos tipificados en los convenios. Los ordenamientos jurídicos que contemplan tan sólo la definición autónoma y “genérica” de acto terrorista difícilmente podrán cubrir en su totalidad los delitos previstos en los tratados, y al realizar el análisis deberá determinarse si un Estado tipifica como delito tanto la financiación de los actos descritos en los tratados (en la medida en que dicho Estado sea parte en ellos) como la de los actos definidos en el párrafo 2 c) ii) de la nota interpretativa.

- También cabe señalar que la nota interpretativa adjunta a la recomendación especial II del GAFI va más allá del alcance del artículo 2 del Convenio y la resolución 1373 (2001), al requerir a los Estados que tipifiquen como delito la financiación de las actividades de las organizaciones terroristas y los individuos terroristas, lo que podría considerarse una de las mejores prácticas en la materia.

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- ¿Se tipifica la financiación del terrorismo como delito independiente?
- ¿Quedan comprendidos todos los elementos del delito?
- ¿Se tipifica como delito la recaudación de fondos independientemente de la provisión de fondos?

¿Se considera delito el blanqueo de capitales de conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes y se incluye la financiación del terrorismo como delito determinante del blanqueo de capitales?

*Deben consultarse las siguientes recomendaciones del GAFI:*

- Alcance del delito de blanqueo de capitales (recomendaciones 1 y 2 del GAFI).
- Medidas provisionales y confiscación (recomendación 3 del GAFI).
- Tipificación como delito de la financiación del terrorismo y el blanqueo de capitales asociado a ella (recomendación especial II del GAFI).

## **2. Congelación de los activos terroristas sin dilación**

Sección 1.3.1 (L/P) de la EPA: Disposiciones para congelar sin dilación los fondos y activos de los terroristas, ya sean de origen lícito o ilícito

Sección 1.3.2 (L) de la EPA: Garantías procesales

*Comentario:*

- La obligación de congelar, sin dilación, los fondos y demás activos vinculados a los terroristas es un elemento clave de la resolución 1373 (2001). Es preciso disponer de todos los elementos previstos en el párrafo 1 c), de modo que los Estados puedan congelar los fondos sin demora. Muchos Estados afirman contar con los mecanismos necesarios para identificar a las personas y entidades cuyos fondos y activos deben congelarse sin dilación, así como con

procedimientos de congelación, pero sin que haya constancia de que los hayan puesto en práctica, lo que puede complicar la evaluación de su eficacia.

- Los Estados deben emplear las mejores prácticas en materia de garantías procesales. El Consejo de Seguridad ha destacado que los Estados deben garantizar que las medidas de lucha contra el terrorismo respeten todas sus obligaciones de derecho internacional y que esas medidas deben adoptarse de conformidad con el derecho internacional, en particular, las normas internacionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario. Según el artículo 17 del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, “Toda persona que se encuentre detenida o respecto de la cual se adopte cualquier medida o sea encausada con arreglo al presente Convenio gozará de un trato equitativo, incluido el goce de todos los derechos y garantías de conformidad con la legislación del Estado en cuyo territorio se encuentre y con las disposiciones pertinentes del derecho internacional, incluido el derecho internacional en materia de derechos humanos”. Dependiendo de las obligaciones internacionales del Estado, entre las normas aplicables podrían incluirse las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como las de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Entre otras consideraciones, habrá que determinar si existen recursos judiciales o de otro tipo eficaces, independientes e imparciales a disposición de las personas o entidades que pretendan impugnar las decisiones de congelar activos.

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- ¿Aplica el Estado el mecanismo de congelación previsto en la resolución 1373 (2001) utilizando medidas judiciales, administrativas o ejecutivas?
- ¿Cómo identifica y designa el Estado a las personas y entidades cuyos fondos y activos deben ser congelados en virtud de la resolución 1373 (2001)?
- ¿Participa el Estado en algún marco regional para identificar y designar a las personas y entidades cuyos fondos y activos deben ser congelados en virtud de la resolución 1373 (2001)?
- ¿Cómo comunica el Estado al sector privado las acciones adoptadas en el marco de los mecanismos de congelación?
- ¿Cómo orienta el Estado a las instituciones financieras u otras personas o entidades que puedan ser depositarias de fondos u otros activos objeto de las medidas?
- ¿Cómo vigila el Estado el cumplimiento de la legislación, las normas y los reglamentos aplicables, y de qué manera impone las sanciones civiles, administrativas o penales pertinentes en caso de incumplimiento?
- ¿Se tramitan oportunamente las peticiones de dejar sin efecto la congelación de los fondos u otros activos?
- Una vez que se verifica que la persona o entidad cuyos fondos o activos se han visto afectados de manera inadvertida por un mecanismo de congelación, ¿se deja sin efecto dicha congelación?

- ¿Autoriza el Estado el acceso a los fondos u otros activos congelados en virtud de la resolución 1373 (2001) cuando así se considera necesario para sufragar gastos básicos, pagar ciertos honorarios, gastos y servicios o reembolsar gastos extraordinarios de conformidad con la resolución 1452 (2002)?
- ¿De qué manera puede impugnarse la medida la persona o entidad cuyos fondos u otros activos han sido congelados, de modo que sea revisada por un tribunal u órgano administrativo independiente?

*Las siguientes normas, reglas y mejores prácticas contienen orientaciones en la materia:*

- Resoluciones 1373 (2001) y 1267 (1999) del Consejo de Seguridad y resoluciones posteriores en la materia.
- Congelación y confiscación de activos pertenecientes a terroristas (recomendación especial III del GAFI, nota interpretativa y documento sobre las mejores prácticas).

### **3. Medidas preventivas que deben adoptar las instituciones financieras y las empresas y profesiones no financieras**

Sección 1.1.2 (L) de la EPA: La obligación de informar se extiende a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo

Sección 1.1.3 (L) de la EPA: Obligación de informar de las instituciones financieras y otros intermediarios

Sección 1.1.4 (L) de la EPA: Sanciones por incumplimiento de la obligación de informar

Sección 1.1.8 (L) de la EPA: Legislación relativa a la identificación y los registros de los clientes

*Comentario:*

- Las normas y reglas internacionales que regulan la diligencia debida en las relaciones con los clientes, las obligaciones de información que de ella dimanar y las sanciones que acarrea su incumplimiento son exhaustivas y exigentes con el sector privado. Su justificación está en la necesidad de que instituciones financieras y otras empresas y profesiones puedan garantizar la identificación de sus clientes y de las actividades de estos y denuncien cualquier actuación razonablemente sospechosa —aunque la transacción no se haya completado o ni tan siquiera intentado. Normalmente, el cumplimiento de estas obligaciones es mucho más frecuente en el sector financiero que entre las empresas y profesiones no financieras designadas, tales como las de abogados, notarios, otros profesionales del derecho independientes, contadores, proveedores de servicios fiduciarios y corporativos, comerciantes de piedras y metales preciosos, casinos y agentes inmobiliarios. El término designadas se refiere, en este contexto, a la lista de empresas y profesiones recogidas en las normas y reglas del GAFI.

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- ¿Impone el Estado a todas las instituciones financieras y empresas y profesiones no financieras designadas la obligación de identificar a sus clientes y mantener registros?
- ¿Impone el Estado la obligación expresa y directa de denunciar las actividades sospechosas relacionadas con la financiación del terrorismo y el blanqueo de capitales?
- ¿Impone el Estado la obligación informar a i) instituciones financieras y ii) otros intermediarios? (Compruébese cada una de las “empresas y profesiones no financieras designadas” enumeradas por el GAFI.)
- ¿Qué sanciones se prevén y en qué medida son eficaces, proporcionadas y disuasorias?

*Las siguientes normas, reglas y mejores prácticas contienen orientaciones en la materia:*

- Diligencia debida en las relaciones con los clientes y mantenimiento de registros (recomendaciones 5 a 10 y 12 del GAFI).
- Denuncia de las operaciones sospechosas y cumplimiento de las normas (recomendaciones 13 y 14 y recomendación especial IV del GAFI).
- Controles internos (recomendación 15 del GAFI).
- Control de las transacciones (recomendación 11 del GAFI).
- Otras medidas para impedir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (recomendaciones 18 a 20 del GAFI).
- Regulación y supervisión (recomendaciones 17, 23 a 25 y 29 del GAFI).

#### **4. Medidas institucionales y de otro tipo necesarias en los sistemas para combatir la financiación del terrorismo y el blanqueo de capitales**

Sección 1.1.5 (L/I/P) de la EPA: Establecimiento de una unidad de inteligencia financiera o similar

*Comentario:*

- Las unidades de inteligencia financiera son un elemento importante de los regímenes de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, ya que se encargan de recibir, analizar y difundir las denuncias de transacciones o actividades sospechosas y demás información pertinente respecto de presuntas actividades de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Por lo general, pero no siempre, son interlocutoras clave entre las autoridades y el sector privado y, como tales, a menudo desempeñan funciones de orientación, capacitación y comunicación de resultados a dicho sector privado. Así pues, una unidad de inteligencia financiera efectiva puede servir de catalizador decisivo para el establecimiento de un régimen dinámico de lucha contra el blanqueo de

capitales y la financiación del terrorismo. A este respecto, son determinantes las relaciones que la unidad pueda establecer con otras autoridades y con el sector privado. Más allá de que es preciso garantizar el cumplimiento de las funciones básicas que se detallan a continuación, no existe un modelo único de unidad de inteligencia financiera. Algunas llevan a cabo labores de investigación o acusación pública, mientras que otras son puramente administrativas. La mayoría de Estados han creado unidades de inteligencia financiera, pero el alcance y la eficacia de sus actividades varían considerablemente.

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- ¿Dispone el Estado de una unidad de inteligencia financiera (o entidad similar) establecida por ley?
- ¿Es la unidad de inteligencia financiera operativa? ¿Recibe, analiza y difunde las denuncias de transacciones sospechosas y demás información pertinente sobre presuntas operaciones de blanqueo de capitales o financiación de actividades terroristas, además de cumplir las demás funciones básicas de una unidad de inteligencia financiera?
- ¿Cuántas denuncias se han tramitado? ¿Qué nivel de recursos (financieros y humanos) tiene la unidad a su disposición? ¿Cuál es la relación entre la unidad y quienes suministran la información (incluidas las orientaciones sobre la forma de presentar la información y las respuestas)?

*Las siguientes normas, reglas y mejores prácticas contienen orientaciones en la materia:*

- Autoridades competentes y sus facultades y recursos (recomendaciones 26 a 32 del GAFI).
- Transparencia de las personas jurídicas y los arreglos (recomendaciones 33 y 34 del GAFI).
- Aplicación de los instrumentos internacionales pertinentes (recomendación 35 y recomendación especial V del GAFI).
- Asistencia judicial mutua y extradición (recomendaciones 36 a 39 y recomendación especial V del GAFI).
- Otras formas de cooperación internacional (recomendación 40 y recomendación especial V del GAFI).
- Denuncia de transacciones sospechosas (recomendación 13 y recomendación especial IV del GAFI).

## 5. Sistemas de remesas alternativos y servicios de transferencia de valores (como el sistema de hawala)

Sección 1.1.7 de la EPA: Reglamentación de sistemas de remesas alternativos

### *Comentario:*

- A nivel mundial, existe una gran variedad de servicios de transferencia de dinero y valores (algunos de los cuales son más informales que otros). No es preciso que los Estados ilegalicen estos servicios, pero sí deben tener la capacidad de vigilar y regular sus actividades.

### *Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- ¿Regula el Estado los servicios de transferencia de dinero y valores?

### *Las siguientes normas, reglas y mejores prácticas contienen orientaciones en la materia:*

- Los sistemas o redes informales de transferencia de dinero y valores deben operar bajo licencia o estar registrados y quedar sujetos a todas las recomendaciones del GAFI aplicables a bancos y otras instituciones financieras no bancarias. (Véanse, en particular, recomendación especial VI del GAFI, nota interpretativa y documento sobre mejores prácticas.)

## 6. Transferencias bancarias

Sección 1.1.7 de la EPA: Reglamentación de sistemas de remesas alternativos

### *Comentario:*

- Esta cuestión es extremadamente técnica, por lo que resulta muy recomendable estudiar detenidamente las normas y reglas aplicables. Tales normas y reglas se centran en el tipo de información que acompaña a las transferencias electrónicas, la forma en que la información viaja con la transacción y cómo responden los Estados a la falta o la insuficiencia de información. Las medidas de los Estados en este ámbito deben respetar el resto del régimen de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, en particular las normas a que se hace referencia en la sección 1.1.8 de la EPA, relativas a la diligencia debida en las relaciones con los clientes y el mantenimiento de registros.

### *Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- ¿Vela el Estado por que durante todo el ciclo de pagos se adjunte a la transferencia bancaria información exacta y relevante sobre el ordenante?
- ¿De qué medidas dispone el Estado para hacer más riguroso el examen de las transferencias bancarias carentes de dicha información sobre el ordenante?

*Las siguientes normas, reglas y mejores prácticas contienen orientaciones en la materia:*

- Transferencias bancarias (recomendación especial VII del GAFI, nota interpretativa y documento sobre mejores prácticas).

## **7. Mensajeros**

Sección 1.1.7 (L/I/P) de la EPA: Reglamentación de sistemas de remesas alternativos

Sección 2.8.1 (L) (I) (P) de la EPA: Controles eficaces de la circulación transfronteriza de personas y sus bienes

*Comentario:*

- Los Estados deben disponer de un sistema de declaración o revelación de información en el transporte transfronterizo de entrada y salida de divisas e instrumentos negociables al portador. Los Estados pueden optar por un sistema de declaración o de revelación de información, de modo que no es necesario tener ambos simultáneamente. Las normas y reglas en este ámbito se centran en el proceso de recopilación e intercambio de la información. Las medidas al respecto también deben cumplir todas las demás normas y principios del régimen de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (véase lo indicado más abajo).
- Al analizar las EPAs de los Estados miembros de la Unión Europea es preciso asegurarse de utilizar información actualizada sobre las normas y reglas aplicables a esta cuestión en relación con los Estados miembros de la Unión Europea, en particular respecto de la Directiva 2006/70/EU de la Comisión, de 1 de agosto de 2006 (“Tercera Directiva de la Unión Europea contra el blanqueo de capitales”). Las normas y reglas del GAFI se revisaron en febrero de 2009 para reflejar esta circunstancia.

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- ¿Dispone el Estado de un sistema de declaración o de revelación de información, o de otras medidas, para detectar el transporte físico transfronterizo de divisas e instrumentos negociables al portador?
- ¿Se aplican estas medidas al transporte físico transfronterizo de entrada y salida efectuado por una persona a través del correo o en contenedores de carga?
- Además, otras medidas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo deben aplicarse al transporte físico transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador, a saber:
  - i) Deben imponerse sanciones a quienes hagan declaraciones o revelaciones falsas;



ii) Deben imponerse sanciones a quienes efectúen el transporte físico transfronterizo de dinero en efectivo o instrumentos negociables al portador relacionados con la financiación del terrorismo o el blanqueo de capitales;

iii) También deben aplicarse medidas provisionales y de confiscación (véase 1.2.2) a quienes efectúen el transporte físico transfronterizo de divisas o instrumentos negociables al portador relacionados con la financiación del terrorismo o el blanqueo de capitales;

iv) Debe disponerse de medidas para congelar, sin dilación, las divisas o los instrumentos negociables al portador relacionados con la financiación del terrorismo (véase 1.3.1).

*Las siguientes normas, reglas y mejores prácticas contienen orientaciones en la materia:*

- Mensajeros (recomendación especial IX del GAFI, nota interpretativa y documento sobre mejores prácticas).
- Sanciones (recomendación 17 del GAFI).
- Medidas provisionales y de confiscación (recomendación 3 del GAFI).
- Medidas para congelar, sin dilación, las divisas o los instrumentos negociables al portador (recomendación especial III del GAFI).

## **8. Organizaciones sin fines de lucro**

Sección 1.1.6 (L/I/P) de la EPA: Reglamentación de las organizaciones de beneficencia

*Comentario:*

- La regulación de las organizaciones de beneficencia es una de las medidas más importantes que deben adoptar los Estados para prevenir la financiación del terrorismo en cumplimiento del párrafo 1 de la resolución 1373 (2001). Las organizaciones de beneficencia o sin fines de lucro pueden ser utilizadas por los terroristas y las organizaciones terroristas para recaudar y transferir fondos, y también para prestar apoyo logístico directo a terroristas y servir de fachada a sus operaciones. Sin embargo, es importante recordar el papel positivo que estas organizaciones desempeñan a menudo en el desarrollo de un Estado, así como su frecuente participación en actividades humanitarias esenciales. Una regulación desproporcionada impondría restricciones inaceptables a un sector vital para muchas economías nacionales. El reto consiste en supervisarlas y regularlas de manera concienzuda y coherente, pero también proporcionada, para no coartar el dinamismo del voluntariado. Mientras que las buenas prácticas exigen que las organizaciones sin fines de lucro, como cualquier otro actor social, queden sujetas a la supervisión responsable del gobierno, al realizar los análisis también deben tenerse en cuenta las obligaciones de los Estados de garantizar que las personas comprometidas con estas organizaciones puedan defender y poner en práctica sus creencias de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. Un aspecto

que debe considerarse es el de si existen procedimientos para ilegalizar las organizaciones.

- Casi todos los Estados cuentan con leyes y regímenes normativos para las organizaciones sin fines de lucro. Para la Dirección Ejecutiva, la clave es decidir si el Estado ha evaluado los riesgos de que en ese sector se perpetren actividades de financiación del terrorismo y determinar la forma en que el propio Estado subsana los puntos débiles. Al llevar a cabo los análisis es preciso llegar al convencimiento de que el Estado ha examinado el sector y el marco de regulación en cuanto al riesgo de financiación del terrorismo y se han introducido las medidas necesarias para reducirlo al mínimo. Además, habrá que examinar las relaciones y la comunicación entre el Estado y el sector (divulgación y control); la manera en que recopila información y lleva a cabo sus investigaciones; y su capacidad de respuesta a las peticiones internacionales de información sobre el sector de las organizaciones sin fines de lucro.

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- ¿Ha realizado el Estado una evaluación del riesgo o un examen sobre la financiación del terrorismo en su sector de organizaciones sin fines de lucro?

*Las siguientes normas, reglas y mejores prácticas contienen orientaciones en la materia:*

- Regulación de las organizaciones sin fines de lucro (recomendación especial VIII del GAFI, nota interpretativa y documento sobre mejores prácticas).

## 9. Tipificación como delito de la asistencia

Sección 1.2.3 (L) de la EPA: Legislación que tipifique como delito cualquier forma de asistencia (transporte, alojamiento, etc.)

Sección 1.2.4 (L) de la EPA: La asistencia se tipifica como delito con precisión suficiente para dejar clara la conducta que se prohíbe y evitar que se abuse de la ley para reprimir manifestaciones o expresiones de oposición legítimas

*Comentario:*

- Debe alentarse a los Estados a que tipifiquen de la manera más específica posible las diversas formas de asistencia en la comisión de actos terroristas. Aunque la tipificación genérica de la asistencia podría abarcar jurídicamente todas sus formas, especificar más claramente qué formas de asistencia quedan tipificadas sería de gran ayuda para encargados de hacer cumplir la ley, así como para el público en general en la lucha contra el terrorismo y garantizaría la vigencia del principio de legalidad, que exige que los delitos se definan con precisión. Sin embargo, cualquier enumeración de las formas de asistencia debe quedar abierta, de manera que se cubran las futuras modalidades, a medida que los terroristas recurran a nuevos métodos y tecnologías para perpetrar sus actos. Conviene consultar también las Disposiciones legislativas

modelo del Commonwealth sobre medidas para luchar contra el terrorismo (véase 1.2.3) y el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo del Consejo de Europa (véase 1.2.4). El artículo 18 de las disposiciones legislativas modelo de lucha contra el terrorismo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ilustran el enfoque genérico del concepto de apoyo.

- En virtud del principio de legalidad, la definición del delito debe ser lo suficientemente precisa como para servir de aviso razonable de la prohibición y evitar el abuso de las normas penales. Este principio es importante en relación con el concepto de terrorismo (que carece de definición universalmente aceptada). La definición que haga el Estado de la “asistencia” prohibida debe ser objeto de análisis para garantizar que no se generen responsabilidades penales por un comportamiento protegido por las normas de derechos humanos (como la expresión o la manifestación no violenta de opiniones políticas o creencias religiosas o morales).

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- ¿Está tipificada la prestación de asistencia en forma de alojamiento?
- ¿Está tipificada la prestación de asistencia en el transporte (vehículos, buques o aeronaves)?
- ¿Está tipificado el suministro de instalaciones o equipos para celebrar reuniones?
- ¿Hay suficiente claridad en cuanto los actos que se prohíben?
- ¿Cómo puede evaluarse la responsabilidad penal en lo que respecta al apoyo otorgado a organizaciones de beneficencia?
- ¿Qué garantías existen para asegurar que la tipificación de la asistencia no conduzca a la violación de derechos humanos (incluidos los derechos a la libertad de expresión, asociación y conciencia)?
- ¿Incluye la legislación aplicable un elemento de intencionalidad, así como “el propósito de facilitar la actividad delictiva o los fines delictivos del grupo” o el “conocimiento de la intención del grupo de cometer un delito”? (Véase el artículo 2 5) c) del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo.)

## Capítulo II

### Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, párrafo 2

*En el párrafo 2 de la resolución, el Consejo de Seguridad decide también que todos los Estados:*

*a) Se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo, en particular reprimiendo el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y poniendo fin al abastecimiento de armas a los terroristas;*

*b) Adopten las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos de terrorismo, en particular advirtiéndolo de ello cuanto antes a otros Estados mediante el intercambio de información;*

*c) Denieguen cobijo a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionan cobijo con esos fines;*

*d) Impidan que quienes financian, planifican, facilitan o cometen actos de terrorismo utilicen su territorio para esos fines, contra otros Estados o sus ciudadanos;*

*e) Velen por el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos, y por que, además de cualesquiera otras medidas de represión que se adopten contra esas personas, dichos actos queden tipificados como delitos graves en las leyes y otros instrumentos legislativos internos, y por que el castigo que se imponga corresponda a la gravedad de esos actos;*

*f) Se proporcionen recíprocamente el máximo nivel de asistencia en lo que se refiere a las investigaciones o los procedimientos penales relacionados con la financiación de los actos de terrorismo o el apoyo prestado a éstos, en particular para la obtención de las pruebas que posean y que sean necesarias en esos procedimientos;*

*g) Impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas imponiendo controles eficaces de fronteras y controles en la expedición de documentos de identidad y de viaje, y adoptando medidas para evitar la falsificación, la alteración ilegal y la utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje.*

#### 1. Represión del reclutamiento

Sección 2.1.1 de la EPA (L): Tipificación como delito del reclutamiento por grupos terroristas

Sección 2.1.2 de la EPA (P): Iniciativas para reprimir el reclutamiento por grupos terroristas

*Comentario:*

- La tipificación es un modo eficaz de reprimir el reclutamiento de terroristas. Otros medios para combatir el reclutamiento son las estrategias de concienciación y las actividades de divulgación en diferentes comunidades. Los Estados Miembros deben disponer de una estrategia y de recursos para reprimir el reclutamiento por grupos terroristas. Lo ideal sería que este programa incluyera al menos los cuatro elementos siguientes:
  - i) Estrategias nacionales para reprimir el reclutamiento con el fin de realizar actos terroristas, que incluyan el estudio de las condiciones existentes, la evaluación de posibles riesgos, la identificación de amenazas y el intercambio de información;
  - ii) Una función de información e inteligencia que incluya la recogida, evaluación y divulgación de información sobre posibles personas y grupos sospechosos por servicios específicos, que posteriormente se coordine con los servicios de enjuiciamiento;
  - iii) Métodos de investigación y evaluación que sean aptos para cada tipo de investigación y que respeten el estado de derecho y se ajusten a las normas de derechos humanos, en particular en lo que respecta a las actividades de inteligencia;
  - iv) Un programa de concienciación y divulgación para la educación de la comunidad, el establecimiento de servicios policiales comunitarios y la creación de medidas de seguridad autónomas a nivel de las comunidades.
- Desde la perspectiva de los derechos humanos, es importante verificar que la redacción y aplicación de las disposiciones nacionales de lucha contra el reclutamiento sean suficientemente precisas para que no afecten a formas de expresión que pueden ser controvertidas, pero no llegan a revestir el carácter de conducta criminal. También deben tenerse en cuenta consideraciones relacionadas con el derecho a la privacidad.

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- ¿Tipifica el Estado el reclutamiento como delito autónomo?
- ¿Dispone el Estado de una estrategia nacional de represión del reclutamiento?
- El modo en que se tipifica el reclutamiento y se aplica la estrategia nacional, ¿está sujeto al principio de proporcionalidad y excluye cualquier tipo de arbitrariedad o discriminación?
- El modo en que se tipifica el reclutamiento y se aplica la estrategia nacional, ¿garantiza el pleno respeto de los derechos individuales, incluidos, en particular, los derechos a la libertad de asociación, la libertad de expresión, la libertad de religión y la privacidad?
- ¿Contempla la estrategia la situación de comunidades y espacios vulnerables (incluido el ciberespacio) donde puede reclutarse a personas para fines terroristas, incluidos establecimientos de enseñanza y de formación religiosa y cultos, y prisiones?

- ¿Incorpora la estrategia actividades educativas para combatir la radicalización y abordar las condiciones que propician la propagación del terrorismo?

## 2. Eliminación del abastecimiento de armas a los terroristas

Sección 2.2.1 de la EPA (L): Legislación de control de armas y explosivos

### *Comentario:*

- Debe alentarse a los Estados Miembros a que ratifiquen el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional;
- Los Estados Miembros deben disponer de un marco legislativo que, entre otras cosas:
  - i) Con respecto a la producción: defina las armas pequeñas y armas ligeras que están sujetas a los controles; especifique las autoridades y mecanismos nacionales necesarios para la producción, adquisición, propiedad y control; exija la marcación de las armas pequeñas y armas ligeras; designe los productores titulares de licencias; establezca mecanismos para la verificación de la marcación; y designe las autoridades nacionales responsables de la verificación;
  - ii) Con respecto a la posesión: establezca normas y reglamentos para regular la adquisición, posesión y transporte por civiles, la expedición de licencias a intermediarios, el mantenimiento de registros y el rastreo de las distintas categorías de armas pequeñas y armas ligeras, así como normas que exijan la notificación del robo o la pérdida de armas pequeñas y armas ligeras y prohíban cualquier transferencia de sistemas portátiles de defensa antiaérea y sus componentes esenciales y de explosivos a usuarios finales no estatales;
  - iii) Con respecto a la intermediación: regule la actuación de los intermediarios y vendedores de armas pequeñas y armas ligeras y explosivos y establezca los requisitos pertinentes de registro y licencia;
  - iv) Con respecto a la importación/exportación: designe un órgano nacional para examinar las solicitudes de exportación de armas pequeñas y armas ligeras; verifique las armas transportadas y la documentación pertinente; y prohíba la venta y/o transferencia de armas pequeñas y armas ligeras, componentes, municiones y explosivos a cualquier actor no estatal y aplique los embargos de armas y los principios adoptados por el Consejo de Seguridad.
- Además, la legislación debe tipificar la producción y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y armas ligeras y explosivos; la manipulación de las marcas de las armas de fuego; y el traslado ilegal de armas pequeñas y armas ligeras, explosivos y sistemas portátiles de defensa antiaérea a través de las fronteras.

Sección 2.2.1 de la EPA (P): Medidas operacionales para el control de armas y explosivos

*Comentario:*

- Debe alentarse a los Estados Miembros a que se hagan partes en el Instrumento internacional de las Naciones Unidas para permitir a los Estados identificar y localizar, de forma oportuna y fidedigna, armas pequeñas y armas ligeras ilícitas;
- Los Estados Miembros deben establecer mecanismos para la presentación de informes conforme a lo previsto en el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos;
- Los Estados Miembros deben disponer de medidas operacionales que incluyan procedimientos para:
  - i) La marcación de armas pequeñas y armas ligeras;
  - ii) El control de los productores y la verificación de la producción, el almacenamiento, la seguridad y las transferencias;
  - iii) El registro de intermediarios y la existencia de mecanismos para controlar sus actividades y detectar y detener a quienes infrinjan los embargos de armas decretados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas;
  - iv) La gestión de las existencias y la destrucción y eliminación de las armas pequeñas y armas ligeras y los sistemas portátiles de defensa antiaérea confiscados, embargados o incautados;
  - v) La regulación de la posesión por civiles y la identificación de los propietarios;
  - vi) El rastreo de las armas pequeñas y armas ligeras ilícitas;
  - vii) La aplicación, en su caso, de las medidas de desarme, desmovilización y reintegración.
- Los Estados Miembros también deben disponer de un programa de aplicación para el control de las armas y explosivos en su territorio que incluya:
  - i) Un análisis permanente del tráfico ilícito en el Estado mediante las actividades de los organismos de seguridad (riesgo, incidencia, tipos de armas, estadísticas, repercusiones en el orden público);
  - ii) La identificación y detección de personas o grupos que participen en el tráfico ilícito;
  - iii) La detección, incautación, confiscación y eliminación de armas y explosivos ilícitos y el enjuiciamiento de los delincuentes;
  - iv) La coordinación de esfuerzos en los planos nacional, regional e internacional entre los organismos pertinentes.

Sección 2.2.2 de la EPA (P): Controles de la importación y exportación de armas y explosivos y un programa de aplicación para detectar y prevenir el contrabando de armas

*Comentario:*

- Los Estados Miembros deben disponer de un programa de control aduanero de las fronteras para detectar y prevenir el contrabando de armas pequeñas y armas ligeras y explosivos, que incluya:
  - i) Un programa de gestión de las fronteras y procedimientos para la importación, la exportación y el tránsito de armas pequeñas y armas ligeras y explosivos administrados por las autoridades aduaneras;
  - ii) La recepción por adelantado de información electrónica de la entidad comercial;
  - iii) Un programa de gestión del riesgo;
  - iv) Mecanismos de cooperación transfronteriza entre las autoridades aduaneras;
  - v) Un programa de inspección, incluida la verificación de las marcas;
  - vi) Un programa de asociación en materia comercial;
  - vii) Un programa de integridad para los empleados.

### **3. Adopción de las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos de terrorismo y alerta temprana**

Sección 2.3.1 de la EPA (I): Medidas de lucha contra el terrorismo gestionadas por los organismos competentes

*Comentario:*

- Dada la diversidad de enfoques adoptados por los gobiernos para combatir el terrorismo, algunos de los cuales son militares y la mayoría civiles, y teniendo en cuenta la dificultad de poner en común los esfuerzos, los medios, la información y los recursos, se propone la siguiente estructura como la más apropiada.
- Los Estados Miembros deben disponer de una estrategia o programa para impedir la comisión de actos terroristas. Este programa debe incluir una estructura institucional que incorpore a todos los organismos con mandatos de lucha contra el terrorismo y garantice la coordinación entre ellos:
  - i) Comité u organismo central de alto nivel para el desarrollo y la coordinación de una política nacional de lucha contra el terrorismo;
  - ii) Órgano central de coordinación de las actividades operacionales de todos los organismos de seguridad que tengan mandatos de lucha contra el terrorismo;



- iii) Funciones de investigación penal y forenses;
- iv) Funciones de inteligencia, preferentemente centralizadas e institucionalizadas, con vínculos internacionales;
- v) Oficinas locales y regionales para recopilar información sobre el control y la seguridad del territorio;
- vi) Base central de datos de lucha contra el terrorismo y otras bases de datos en materia de seguridad con acceso a todos los organismos que tengan mandatos de lucha contra el terrorismo, con mecanismos de supervisión y limitaciones adecuadas del uso de la información, conforme a los principios de los derechos humanos;
- vii) Acceso a bases de datos internacionales sobre lucha contra el terrorismo para todos los organismos pertinentes de seguridad y orden público;
- viii) Mandatos legislativos claros y supervisión de las actividades de los organismos de seguridad e inteligencia para impedir el uso indebido de la autoridad o el abuso de facultades discrecionales.

Sección 2.3.1 de la EPA (P): Medidas de lucha contra el terrorismo gestionadas por los organismos competentes

*Comentario:*

- Los Estados Miembros deben disponer de un programa aplicable a todo el gobierno para impedir la comisión de actos terroristas. Tal programa debe incluir los cinco elementos siguientes:
  - i) Una estrategia nacional de lucha contra el terrorismo;
  - ii) Capacidad de investigación penal y forense, incluidas técnicas especiales de investigación que se ajusten a criterios de necesidad y proporcionalidad y estén reguladas por legislación precisa que respete el estado de derecho y se ajuste a los principios humanitarios y los derechos humanos (el uso de estos métodos debe ampliarse a la cooperación bilateral y multilateral);
  - iii) Medidas, procedimientos e instrumentos para la cooperación internacional entre todos los organismos con mandatos de lucha contra el terrorismo;
  - iv) Pertenencia a redes internacionales, regionales y subregionales de seguridad, o a asociaciones o grupos de trabajo policiales y acuerdos bilaterales;
  - v) Planes estatales de protección; planes de respuesta y de seguridad nacional y medidas de lucha contra el terrorismo.

Sección 2.3.2 de la EPA (P): Acuerdos de alerta temprana con otros Estados

*Comentario:*

- Los acuerdos de alerta temprana con otros Estados deben incluir:

- i) La designación de un órgano de seguridad que sirva de centro de coordinación para la lucha contra el terrorismo;
- ii) Una capacidad nacional para controlar las amenazas y evaluar la información;
- iii) La utilización en toda su amplitud del sistema seguro de comunicación policial de alcance mundial de la INTERPOL (conocido como I-24/7), mediante las oficinas centrales nacionales de la INTERPOL, para recibir, intercambiar y divulgar información en tiempo real en todo el mundo;
- iv) La ampliación del sistema I-24/7 más allá de las oficinas centrales nacionales a otras entidades de seguridad, de modo que todas las autoridades pertinentes puedan acceder a las bases de datos internacionales, incluidos datos sobre la identidad de delincuentes, documentos de viaje robados o extraviados, huellas dactilares, ADN y vehículos de motor robados, mantenidas por la INTERPOL;
- v) El intercambio, mediante las herramientas de comunicación de la INTERPOL, de información esencial relacionada con los delitos, incluida información sobre delincuentes en busca y captura, posibles amenazas, materiales peligrosos y modus operandi de los delincuentes, utilizando el sistema de notificación internacional con diferentes colores de la organización, así como las notificaciones especiales de la INTERPOL y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para alertar a los organismos de seguridad de las personas y entidades que están sujetas a sanciones de las Naciones Unidas por sus relaciones con Al-Qaida o los talibanes;
- vi) El intercambio, mediante la plataforma segura de la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude (CEN) y la red de oficinas regionales de enlace sobre información, de información relacionada con la seguridad de los cargamentos y otras cuestiones aduaneras.

#### 4. Denegación de cobijo

Sección 2.4.1 de la EPA (L): Legislación que tipifica como delito la provisión de cobijo a los terroristas o quienes los apoyan por personas u organizaciones

*Comentario:*

- A este respecto, existen varias medidas que deben aplicarse de forma colectiva. Entre ellas destacan iniciativas legislativas para tipificar la provisión de cobijo y la existencia de disposiciones adecuadas en materia de jurisdicción. Además, deben introducirse medidas prácticas y jurídicas sobre inmigración y control de fronteras.

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- El Estado debe tipificar la provisión de cobijo o la ocultación de personas de las que se tenga conocimiento que han cometido o planean cometer un acto terrorista o son miembros de un grupo terrorista, así como cualquier conducta encaminada a obstaculizar o impedir la detención de tales personas;

- El Estado debe disponer de leyes que tipifiquen la planificación y preparación de actividades o actos destinados a cometer delitos terroristas contra otro Estado o sus ciudadanos o una organización internacional;
- El Estado debe disponer de medidas jurídicas adecuadas en materia de jurisdicción (*véanse las secciones 2.6.3, 2.6.4 y 2.6.5 de la EPA*);
- El Estado debe disponer de medidas adecuadas en relación con las obligaciones de cooperación jurídica internacional (*véanse las secciones 2.7.1, 3.2.1, 3.3.1, 3.6.1 y 3.6.2*);
- *Véase 3.5.1, 3.5.2 y 3.5.3 infra*, en lo que respecta a la concesión del estatuto de refugiado y de asilo. También debe hacerse referencia a las leyes de inmigración y los controles fronterizos. Debe prestarse atención a los procedimientos de detección para identificar a los terroristas antes de conceder cualquier tipo de permiso de residencia, y a las medidas para tipificar y reducir la inmigración ilegal.

Sección 2.4.2 de la EPA (P): Procedimientos de detección para identificar a los terroristas antes de conceder cualquier tipo de permiso de residencia temporal o permanente, incluida la naturalización

*Comentario:*

- Los Estados Miembros deben cerciorarse de que:
  - i) El procedimiento de expedición de los documentos de identificación y de viaje sea seguro;
  - ii) Los documentos de identificación y de viaje expedidos por los Estados contengan elementos de seguridad, incluida la expedición de documentos de viaje de lectura mecánica;
  - iii) Existan sistemas y prácticas eficaces de detección en la etapa de expedición de visados y en los puestos de entrada;
  - iv) Se disponga por anticipado de datos sobre los viajeros de modo que se faciliten los procedimientos de detección, incluido un sistema de información anticipada sobre pasajeros, listas de vigilancia y dispositivos de inteligencia (nacional e internacional);
  - v) Existan procedimientos de control de la seguridad para la expedición de permisos de trabajo y residencia permanente y para la concesión de la nacionalidad.

Sección 2.4.3 de la EPA (P): Medidas para asegurar que las poblaciones que no estén bajo el control directo del Estado (por ejemplo, campamentos de refugiados o desplazados internos administrados por el ACNUR y por ONG, provincias secesionistas, etc.) no den cobijo a terroristas

*Comentario:*

- Los Estados Miembros deben asegurar que las poblaciones de gran envergadura y/o los territorios controlados por agentes no gubernamentales no se utilicen para dar cobijo a terroristas, estableciendo, entre otras cosas:
  - i) Procedimientos estrictos de detección;
  - ii) Procedimientos para identificar a terroristas y quienes los apoyan;
  - iii) Medidas para garantizar la seguridad en los alrededores de los campamentos.

Sección 2.4.4 de la EPA (L): Disposiciones para asegurar la detención y el castigo de los tratantes de personas

*Comentario:*

- Los Estados Miembros deben tipificar:
  - i) La facilitación del contrabando y la trata de personas;
  - ii) La elaboración de documentos de viaje o de identidad fraudulentos;
  - iii) La obtención, entrega o tenencia de esos documentos fraudulentos;
  - iv) La ayuda a no nacionales para que permanezcan ilegalmente en el Estado.

Sección 2.4.5 de la EPA (L/I): Medidas para tipificar como delito y reducir la migración ilegal

*Comentario:*

- Los Estados Miembros deben disponer de un marco jurídico adecuado que les permita adoptar medidas para impedir la entrada y permanencia ilegales de extranjeros o no nacionales.

Sección 2.4.5 de la EPA (P): Medidas para tipificar como delito y reducir la migración ilegal

*Comentario:*

- Los Estados Miembros deben disponer, entre otras, de las siguientes medidas:
  - i) Mecanismos eficaces para detectar a quienes tratan de entrar en sus territorios y salir de ellos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos;
  - ii) Capacidad para rastrear a quienes incumplan las condiciones de sus visados;
  - iii) Capacidad para identificar y perseguir a quienes entren ilegalmente en sus territorios, con el debido respeto de las disposiciones pertinentes del derecho internacional, incluido el principio de no devolución (véase 2.7.2 *infra*);
  - iv) Registro de los extranjeros en los sistemas públicos.

## **5. Medidas para impedir la utilización del territorio con el fin de cometer actos de terrorismo**

Sección 2.5.1 de la EPA (L): Prohibición de usar el territorio para cometer o preparar actos de terrorismo contra otros Estados o sus ciudadanos

*Comentario:*

- El Estado debe disponer de leyes que tipifiquen la planificación y preparación de actividades o actos destinados a cometer delitos terroristas contra otro Estado o sus ciudadanos o una organización internacional. La definición de actos terroristas debe ser neutral desde el punto de vista del Estado.

Sección 2.5.1 de la EPA (P): Prohibición de usar el territorio para cometer o preparar actos de terrorismo contra otros Estados o sus ciudadanos

*Comentario:*

- Los Estados Miembros deben disponer de una capacidad de seguridad para detectar e impedir la planificación o facilitación de actividades que tengan por objeto cometer delitos relacionados con el terrorismo contra otro Estado o sus ciudadanos;
- Para impedir el uso del territorio con el fin de cometer actos terroristas, los Estados Miembros deben tener en cuenta la posibilidad de adoptar medidas de cooperación sobre seguridad fronteriza con los Estados vecinos.

*Véase también 2.3.1 supra.*

## 6. Tipificación

Sección 2.6.1 de la EPA (L): Tipificación de los delitos de terrorismo, como se establece en los instrumentos internacionales contra el terrorismo, en la legislación penal interna

### *Comentario:*

- Las directrices que figuran a continuación siguen de cerca la terminología de los propios instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. Los Estados Miembros pueden abordar la cuestión de la tipificación de distinto modo, dependiendo de sus respectivas tradiciones jurídicas (por ejemplo, pueden hacerlo utilizando legislación específica de lucha contra el terrorismo, enmendando el código penal o modificando otros instrumentos normativos). Las disposiciones de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo se mencionan para asegurar que se vean reflejadas en la tipificación. La legislación de los Estados Miembros también debe contemplar la comisión de los delitos en grado de tentativa, la actuación de los cómplices y la conspiración para delinquir; e imponer penas acordes con la gravedad de los delitos. La guía contiene elementos adicionales relativos a la tipificación de los delitos, que también pueden tenerse en cuenta (por ejemplo, la precisión con que se definen los actos terroristas: si estos se describen de manera amplia o ambigua, o pueden dar pie a que se vulneren los derechos humanos). Cualquier deficiencia en estos ámbitos puede menoscabar la aplicación real o la eficacia general de las medidas. La guía también contempla consideraciones prácticas sobre las autoridades de enjuiciamiento y los órganos judiciales que pueden influir en la eficacia de las medidas legislativas que se aprueben. Las disposiciones legislativas modelo contra el terrorismo elaboradas por la UNODC y las publicaciones de la secretaría del Commonwealth ofrecen orientaciones útiles en este ámbito.

### *Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- **Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, 1970**
- **Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, 1971**
- **Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, 1988.**

En relación con los tres instrumentos citados, los Estados deben tipificar las siguientes conductas:

- i) El apoderamiento de una aeronave en vuelo, o el ejercicio de control sobre ella, por una persona que se encuentre a bordo de la misma, mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación (Convención de 1970);
- ii) La realización contra una persona a bordo de una aeronave en vuelo de actos de violencia que, por su naturaleza, constituyan un peligro para la seguridad de la aeronave (Convención de 1971);

iii) La destrucción de una aeronave en servicio o la causación de daños que la incapaciten para el vuelo o que, por su naturaleza, constituyan un peligro para la seguridad de la aeronave en vuelo (Convención de 1971);

iv) La colocación en una aeronave en servicio de un artefacto o sustancia capaz de destruir la aeronave o de causarle daños que la incapaciten para el vuelo o que, por su naturaleza, constituyan un peligro para la seguridad de la aeronave en vuelo (Convención de 1971);

v) La destrucción o causación de daños a instalaciones de la navegación aérea o la perturbación de su funcionamiento, si tales actos, por su naturaleza, constituyen un peligro para la seguridad de las aeronaves en vuelo (Convención de 1971);

vi) La comunicación a sabiendas de informes falsos, poniendo con ello en peligro la seguridad de una aeronave en vuelo (Convención de 1971);

vii) La ejecución ilícita e intencional de un acto de violencia contra una persona en un aeropuerto que preste servicio a la aviación civil internacional, que cause o pueda causar lesiones graves o la muerte (Protocolo de 1988);

viii) La destrucción o causación de graves daños, de manera ilícita e intencional, a las instalaciones de un aeropuerto que preste servicio a la aviación civil internacional o a una aeronave que no esté en servicio y esté situada en el aeropuerto, o la perturbación de los servicios del aeropuerto, si ese acto pone en peligro o puede poner en peligro la seguridad del aeropuerto (Protocolo de 1988).

• **Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, 1973**

El Estado debe tipificar:

i) La comisión de un homicidio, secuestro u otro atentado contra la integridad física o la libertad de una persona internacionalmente protegida;

ii) La comisión de un atentado violento contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de una persona internacionalmente protegida que pueda poner en peligro su integridad física o su libertad;

iii) La amenaza de cometer tal atentado.

• **Convención Internacional contra la toma de rehenes, 1979**

El Estado debe tipificar:

El apoderamiento o la detención de una persona (“el rehén”) y la amenaza de matarla, hierirla o mantenerla detenida a fin de obligar a un tercero, a saber, un Estado, una organización internacional intergubernamental, una persona natural o jurídica o un grupo de personas, a una acción u omisión como condición explícita o implícita para la liberación del rehén.

• **Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, 1997**

El Estado debe tipificar:

La entrega, colocación, instalación o detonación de un artefacto o sustancia explosivo u otro artefacto mortífero en o contra un lugar de uso público, una instalación pública o de gobierno, una red de transporte público o una instalación de infraestructura con el propósito de:

- i) Causar la muerte o graves lesiones corporales;
- ii) Causar una destrucción significativa de ese lugar, instalación o red que produzca o pueda producir un gran perjuicio económico;
- iii) Organizar o dirigir a otros a los efectos de la comisión del delito;
- iv) Conspirar para la comisión de los delitos mencionados en los apartados i) y ii) *supra*.

• **Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, 1988 (modificado por un Protocolo de 2005, una vez que entre en vigor)**

El Estado debe tipificar:

- i) El apoderamiento de un buque o el ejercicio de control sobre el mismo mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación;
- ii) La realización de un acto de violencia contra una persona que se halle a bordo de un buque, si dicho acto puede poner en peligro la navegación segura de ese buque;
- iii) La destrucción de un buque o la causación de daños a un buque o a su carga que puedan poner en peligro la navegación segura de ese buque;
- iv) La colocación o la disposición para que se coloque en un buque, por cualquier medio, un artefacto o una sustancia que puedan destruir el buque, o la causación de daños al buque o a su carga que pongan o puedan poner en peligro la navegación segura del buque;
- v) La destrucción o la causación de daños importantes a las instalaciones y servicios de navegación marítima o el entorpecimiento grave de su funcionamiento, si cualquiera de tales actos puede poner en peligro la navegación segura de un buque;
- vi) La difusión de información a sabiendas de que es falsa, poniendo así en peligro la navegación segura de un buque;
- vii) La causación de lesiones o de la muerte a cualquier persona, en relación con la comisión o la tentativa de comisión de cualquiera de los delitos mencionados anteriormente;
- viii) La amenaza, con ánimo de obligar a una persona física o jurídica a ejecutar un acto o a abstenerse de ejecutarlo, de cometer cualquiera de los siguientes delitos:
  - a) La realización de un acto de violencia contra una persona que se halle a bordo de un buque, si dicho acto puede poner en peligro la navegación segura de ese buque;



b) La destrucción de un buque o la causación de daños a un buque o a su carga que puedan poner en peligro la navegación segura de ese buque;

c) La destrucción o la causación de daños importantes a las instalaciones y servicios de navegación marítima o el entorpecimiento grave de su funcionamiento, si cualquiera de tales actos puede poner en peligro la navegación segura de un buque;

si la amenaza puede poner en peligro la navegación segura del buque de que se trate.

• **Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, 1979 (modificada por la Enmienda a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, 2005, una vez que entre en vigor)**

El Estado debe tipificar:

i) La recepción, posesión, utilización, transferencia, alteración, evacuación o dispersión de forma ilícita de materiales nucleares sin autorización legal, si tal acto causa, o es probable que cause, la muerte o lesiones graves a una persona o daños materiales sustanciales;

ii) El hurto, robo o malversación de materiales nucleares o su obtención mediante fraude;

iii) La exacción de materiales nucleares mediante amenaza o uso de violencia o mediante cualquier otra forma de intimidación;

iv) La amenaza de utilizar materiales nucleares para causar la muerte o lesiones graves a una persona o daños materiales sustanciales;

v) La amenaza de cometer un hurto o robo de materiales nucleares a fin de obligar a una persona física o jurídica, a una organización internacional o a un Estado a hacer algo o a abstenerse de hacer algo.

• **Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, 2005**

El Estado debe tipificar:

i) La posesión ilícita de material radiactivo o la fabricación o posesión de un dispositivo con el propósito de causar la muerte o lesiones corporales graves, o de causar daños considerables a los bienes o al medio ambiente;

ii) La utilización de material radiactivo o de un dispositivo, o la utilización o causación de daños a una instalación nuclear en forma tal que provoque la emisión o entrañe el riesgo de provocar la emisión de material radiactivo con el propósito de causar la muerte o lesiones corporales graves, o de causar daños considerables a los bienes o al medio ambiente, o de obligar a una persona natural o jurídica, una organización internacional o un Estado a realizar o abstenerse de realizar algún acto;

iii) La amenaza, en circunstancias que indiquen su verosimilitud, de cometer el acto anteriormente mencionado;

iv) La exigencia ilícita de que se entregue material radiactivo, un dispositivo o una instalación nuclear mediante amenaza, en circunstancias que indiquen que la amenaza es verosímil, o mediante el uso de la fuerza.

- **Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, 1988 (modificado por un Protocolo de 2005, una vez que entre en vigor)**

El Estado debe tipificar:

i) El apoderamiento de una plataforma fija o el ejercicio de control sobre la misma mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación;

ii) La realización de un acto de violencia contra una persona que se halle a bordo de una plataforma fija, si dicho acto puede poner en peligro la seguridad de ésta;

iii) La destrucción de una plataforma fija o la causación de daños a la misma que puedan poner en peligro su seguridad;

iv) La colocación o la disposición para que se coloque en una plataforma fija, por cualquier medio, un artefacto o una sustancia que pueda destruir esa plataforma fija o pueda poner en peligro su seguridad;

v) La causación de lesiones o de la muerte a cualquier persona, en relación con la comisión o la tentativa de comisión de cualquiera de los delitos mencionados anteriormente;

vi) La amenaza, con ánimo de obligar a una persona física o jurídica a ejecutar un acto o a abstenerse de ejecutarlo, de cometer, formulando o no una condición, de conformidad con la legislación interna, cualquiera de los siguientes delitos:

1) La realización de un acto de violencia contra una persona que se halle a bordo de una plataforma fija, si dicho acto puede poner en peligro la seguridad de ésta;

2) La destrucción de una plataforma fija o la causación de daños a la misma que puedan poner en peligro su seguridad;

si esa amenaza puede poner en peligro la seguridad de la plataforma fija de que se trate.

#### **Elementos adicionales relativos a la tipificación de los delitos terroristas**

*Comentario:*

- Debe observarse que no existe una definición de terrorismo universalmente aceptada. Por consiguiente, cada Estado ha de abordar esta cuestión partiendo de su ordenamiento jurídico interno. No obstante, existen varios elementos que deben tomarse en consideración al evaluar la legislación de un Estado.

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- ¿Es la definición de terrorismo demasiado restringida (de modo que no abarca el terrorismo internacional o no incluye todos los actos contemplados en los instrumentos universales)?
- ¿Es la definición de terrorismo demasiado amplia (en el sentido de que califica de acto terrorista todo tipo de actividad dirigida contra el interés nacional, como por ejemplo ataques militares, espionaje, etc.)?

- ¿Es la definición de terrorismo demasiado amplia (de forma que abarca actos que tienen la consideración de delitos convencionales, como la delincuencia organizada, la posesión de armas, etc.)? Los delitos convencionales, aun siendo cometidos por miembros de organizaciones terroristas, no deben ser regulados por la legislación de lucha contra el terrorismo.
- En sistemas federales, ¿existen distintas definiciones en cada Estado o en los Estados, por una parte, y la federación, por otra?
- ¿Es la definición de terrorismo demasiado ambigua (utiliza, por ejemplo, términos imprecisos o poco claros que pueden dejar un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades, permitiendo por tanto un posible abuso de las facultades de los organismos estatales encargados de la lucha contra el terrorismo o la asignación ineficaz de tales facultades)? El tipo penal de terrorismo debe establecer claramente los elementos que hacen de la infracción un delito terrorista.
- ¿Permite la definición calificar de terrorismo los actos no violentos de oposición o protesta?

### **Derechos humanos**

- Desde la perspectiva de los derechos humanos, el principal problema de la tipificación es si la definición de “acto terrorista” es precisa o puede dar pie a un uso indebido. El principio de legalidad exige que los actos que constituyen conducta criminal estén claramente establecidos en la ley para que cualquier eventual malhechor tenga conocimiento de ello y las sanciones penales no se impongan de manera arbitraria o retroactiva. El riesgo de uso indebido surge cuando el término “acto terrorista” se define con tal amplitud o ambigüedad que incluye comportamientos que están protegidos conforme a las normas internacionales de derechos humanos, como la expresión de opiniones controvertidas o la crítica no violenta de un gobierno.
- Una posible definición general, recomendada por el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo (véase E/CN.4.2006/98), se basa en un “criterio acumulativo” y utiliza los tres elementos que figuran en el párrafo 3 de la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad: 1) actos, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes; 2) con la intención de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo; y 3) que constituyen delitos definidos en las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito.
- El artículo 2 del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo va más allá y tipifica no solo los actos que constituyen un delito comprendido en el ámbito de los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo, sino también “cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto

armado”. Algunas definiciones también tipifican los actos destinados a causar graves daños materiales, cuando se cometan con la finalidad que se especifica.

- Para establecer una distinción clara entre “actos terroristas” y actos que son admisibles conforme a las normas de derechos humanos, algunos Estados incorporan una cláusula de exclusión en la definición jurídica, del tipo: “no tendrán la consideración de actos terroristas en el sentido de esta definición los realizados en el marco de cualquier actividad de divulgación, protesta, disensión o huelga que no tengan como finalidad ocasionar los daños contemplados en la presente ley”.

### **Práctica/instituciones: eficacia de las autoridades de enjuiciamiento y los órganos judiciales**

#### *Comentario:*

- Es evidente que el enjuiciamiento de los terroristas es cada vez más complejo y exige un alto grado de especialización. Las autoridades de enjuiciamiento deben conocer las modalidades de incitación y de reclutamiento, y necesitan recibir formación especializada para comprender la legislación sobre instituciones benéficas, el funcionamiento del sector financiero e incluso la normativa sobre impuestos. Este proceso exige disponer de un alto grado de capacitación, conocimientos y aptitudes, así como de capacidades complejas. Las referidas autoridades deben ser capaces de dar instrucciones a los organismos de investigación y orientar y supervisar sus actividades. La guía contiene varias recomendaciones para evaluar los aspectos prácticos de las actividades de aplicación en lo que se refiere a la eficacia de las autoridades de enjuiciamiento y los órganos judiciales.

#### *Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- Autoridades de enjuiciamiento

Para llevar a los terroristas ante la justicia, debe existir un sistema de enjuiciamiento eficaz que permita:

- i) Tramitar casos complejos (en los que se plantean cuestiones relacionadas con la conspiración, la legislación sobre instituciones benéficas, el sector financiero y los derechos humanos);
- ii) Cooperar a nivel internacional (de manera oficial y oficiosa);
- iii) Ejecutar correctamente las solicitudes de asistencia jurídica mutua y de extradición;
- iv) Supervisar el uso de técnicas especiales de investigación por los organismos de investigación;
- v) Gestionar la información recopilada por los distintos organismos de investigación y transformarla, en su caso, en pruebas admisibles;
- vi) Gestionar las pruebas obtenidas por los distintos Estados;
- vii) Acceder a capacitación adecuada;
- viii) Tramitar medidas de lucha contra la financiación (congelación, confiscación, etc.);

ix) Combatir los delitos transnacionales que pueden respaldar o facilitar la actividad terrorista.

Los servicios de enjuiciamiento deben disponer de los siguientes elementos:

- i) Organismo central;
- ii) Mecanismos de coordinación;
- iii) Recursos humanos y técnicos;
- iv) Mecanismos para el intercambio de información en los planos nacional e internacional;
- v) Especialización en lucha contra el terrorismo (al menos a nivel nacional).

• Órganos judiciales

Para llevar a los terroristas ante la justicia, debe existir un sistema judicial eficaz que permita:

- i) Tramitar casos complejos (en los que se plantean cuestiones relacionadas con la conspiración, la legislación sobre instituciones benéficas, el sector financiero y los derechos humanos);
- ii) Tramitar los aspectos forenses, tecnológicos y financieros de la investigación y el enjuiciamiento;
- iii) Cooperar a nivel internacional (de manera oficial y oficiosa);
- iv) Tramitar debidamente y con rapidez las solicitudes de asistencia jurídica mutua y de extradición;
- v) Controlar el uso de técnicas especiales de investigación por los organismos de investigación y enjuiciamiento;
- vi) Gestionar las pruebas obtenidas por los distintos Estados;
- vii) Acceder a capacitación adecuada;
- viii) Tramitar medidas de lucha contra la financiación (congelación, confiscación, etc.);
- ix) Combatir los delitos transnacionales que pueden respaldar o facilitar la actividad terrorista.

El sistema judicial debe disponer de los siguientes elementos:

- i) Recursos humanos;
- ii) Recursos técnicos;
- iii) Acceso, en su caso, a capacitación o programas educativos especiales para jueces y tribunales en materia de lucha contra el terrorismo, blanqueo de dinero y delitos de financiación del terrorismo.

## 7. Procedimientos penales excepcionales y las correspondientes salvaguardias

Sección 2.6.2 de la EPA (L/P): Existencia de procedimientos penales excepcionales y las correspondientes salvaguardias para casos relacionados con el terrorismo

### *Comentario:*

- La resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad no exige procedimientos penales excepcionales para investigar o enjuiciar casos relacionados con el terrorismo. Algunos Estados han optado por tratar las cuestiones relacionadas con el terrorismo en el marco de sus procedimientos penales normales. Otros Estados han establecido procedimientos excepcionales sobre la base de que los casos relacionados con el terrorismo plantean problemas excepcionales a los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Esos procedimientos pueden incluir reglas excepcionales sobre detención, pruebas y otras cuestiones relacionadas con los juicios, y el establecimiento de tribunales especiales o militares. Si bien ese tipo de medidas puede tener un fundamento racional, es esencial considerar si se ajustan a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, si están acompañadas de salvaguardias adecuadas, y si respetan el principio de los derechos irrevocables. Hay que distinguir entre los procedimientos penales excepcionales y las técnicas especiales de investigación, que han sido aceptadas en general como un instrumento jurídico de aplicación de la ley y tienen carácter obligatorio en virtud de diversas convenciones internacionales relacionadas con delitos graves.

### 1. Técnicas especiales de investigación

#### *Comentario:*

- Como se ha señalado más arriba, las “técnicas especiales de investigación” han sido aceptadas en general y deben distinguirse de los procedimientos penales excepcionales. La aplicación de técnicas especiales de investigación está a cargo de las autoridades competentes en el contexto de las investigaciones penales a los fines de detectar e investigar delitos graves y sospechosos, con el objeto de reunir información sin alertar a los sujetos de la investigación.
- El empleo de técnicas especiales de investigación no se requiere en todos los casos en virtud de las normas internacionales. No obstante, se las ha reconocido como un componente posible de una estrategia eficaz para combatir delitos graves, incluidos los actos de terrorismo. Las tres convenciones de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, la corrupción y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas obliga a los Estados partes a tomar las medidas necesarias para facilitar su uso apropiado, si están permitidas en el marco de los principios básicos de sus sistemas jurídicos nacionales (artículos 20, 50 y 11). Se alienta a los Estados partes a que concierten acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales, según corresponda, para utilizar esas técnicas especiales de investigación en el contexto de la cooperación en el plano internacional.
- El empleo de estas técnicas puede infringir derechos o libertades fundamentales, en parte porque son de naturaleza encubierta. Por estas

razones, los Estados deben desarrollar los mecanismos necesarios para garantizar una supervisión eficaz de su utilización. En todas las circunstancias, el recurso a las técnicas de investigación especiales debe guiarse por los principios de la legalidad, la necesidad, la proporcionalidad y la no discriminación.

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- Base legislativa
  - i) ¿Permite la legislación del Estado el empleo de técnicas especiales de investigación?;
  - ii) ¿Cuál es la autoridad competente para decidir, supervisar o utilizar técnicas especiales de investigación?;
  - iii) ¿Hay algún plazo para el empleo de las técnicas especiales de investigación?;
  - iv) Las leyes y los procedimientos ¿tienen en cuenta las nuevas tecnologías?;
  - v) ¿Están claramente definidas en la ley las circunstancias en virtud de las cuales se pueden utilizar técnicas especiales de investigación?;
  - vi) ¿Hay un control adecuado de su utilización a cargo de autoridades judiciales u otros órganos independientes mediante un régimen de autorización previa, la supervisión durante la investigación y el examen posterior a esta?;
  - vii) ¿Exige la ley que haya una razón suficiente para creer que una o más personas particulares o un individuo o grupo de individuos todavía no identificados han cometido o preparado un delito grave, o se están preparando para ello?;
  - viii) ¿Existe proporcionalidad entre los efectos del empleo de técnicas especiales de investigación y el objetivo que se ha identificado?;
  - ix) ¿Garantiza la ley que las autoridades competentes apliquen métodos de investigación menos intrusivos que las técnicas especiales de investigación, si esos métodos son adecuados en función del delito que se pretende detectar, prevenir o enjuiciar?;
  - x) ¿Existen normas de procedimiento que rigen la producción y admisibilidad de ese tipo de pruebas y la salvaguardia de los derechos de los acusados a un juicio justo?
- Cooperación internacional en la esfera de las técnicas especiales de investigación
  - i) ¿Cuenta el Estado con mecanismos internos que permitan la cooperación internacional en materia de técnicas especiales de investigación?;
  - ii) ¿Utiliza el Estado en la mayor medida posible los arreglos internacionales existentes para la cooperación judicial o policial en relación con el empleo de técnicas especiales de investigación?;
  - iii) ¿Tiene el Estado arreglos bilaterales y multilaterales de cooperación internacional en técnicas especiales de investigación (en especial con Estados vecinos)?;

iv) ¿Tiene el Estado arreglos vigentes para garantizar que la información recibida no se ha obtenido en violación de las obligaciones en materia de derechos humanos del Estado remitente o el Estado receptor?;

v) *Respecto de la cooperación internacional en general, véase la sección 2.7.1 de la guía.*

## **2. Protección de testigos**

Teniendo en cuenta que en algunas esferas de los delitos penales, como el terrorismo, hay un riesgo cada vez mayor de que los testigos serán objeto de intimidación, y a fin de garantizar que toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o perpetración de actos de terrorismo o en apoyo de actos de terrorismo sea llevada a la justicia, los Estados deben proporcionar protección a los testigos y a los que colaboran con la justicia.

Los Estados Miembros deben:

i) Proporcionar protección física y social a los testigos y colaboradores de la justicia y a las personas cercanas a ellas antes, durante y después de que presten su testimonio;

ii) Los Estados Miembros, respetando los derechos de la defensa, deben permitir la admisibilidad de pruebas aceptando al mismo tiempo, cuando proceda, la no divulgación de información relativa a la identidad y el paradero de esas personas, o la imposición de limitaciones a la divulgación de esa información;

iii) Los Estados Miembros deben desarrollar, en función de sus medios, un programa de protección de testigos que incluya un organismo autónomo, con recursos suficientes y que pueda abordar casos urgentes, garantizando siempre al mismo tiempo la confidencialidad de los testigos;

iv) Los Estados Miembros deben elaborar arreglos de cooperación internacional a fin de proporcionar protección a los testigos, cuando proceda, y facilitarles la prestación de su testimonio;

v) El personal del sistema de justicia penal debe tener capacitación y directrices adecuadas para tratar casos en que los testigos pudieran requerir medidas o programas de protección.

## **3. Detención con fines de investigación**

i) Algunos Estados han establecido procedimientos excepcionales para detener a personas por un tiempo prolongado con fines de investigación en casos relacionados con el terrorismo. Con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos, la detención previa al juicio se considera la excepción, más que la regla, y no debe durar por períodos prolongados o indefinidos. Ese tipo de detención plantea la cuestión del respeto de la supuesta inocencia, que ha sido calificado como un derecho irrevocable. Toda forma de detención debe tener lugar de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley. La detención arbitraria no se permite en ninguna circunstancia. Como mínimo, cualquier forma de detención previa al juicio o prolongada con fines de investigación debe estar sujeta a exámenes inmediatos y periódicos por un



tribunal independiente e imparcial. Se debe garantizar el derecho a preparar una defensa eficaz, incluido un acceso significativo a asistencia letrada;

ii) En cualquier contexto en que tenga lugar la detención, los Estados deben adoptar medidas para salvaguardar la integridad física y mental de las personas acusadas. Se ha reconocido que la detención prolongada e incomunicada o la detención en lugares secretos pueden facilitar la tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. La práctica de la tortura o los malos tratos, además de estar prohibida con arreglo al derecho internacional, puede impedir la aplicación efectiva del apartado e) del párrafo 2 de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, ya que, en algunos casos, podría frustrar la extradición o el enjuiciamiento, la condena y el castigo de personas involucradas en actos de terrorismo;

iii) En algunos Estados con sistemas jurídicos de tradición romanista, un procedimiento normal es mantener a los sospechosos con arreglo a una forma de detención con fines de investigación por determinados períodos (*garde à vue*), pero se deben aplicar las condiciones mencionadas más arriba.

#### **4. Tribunales y procedimientos judiciales especiales**

Algunos Estados han establecido jurisdicciones con tribunales especiales para tratar casos relacionados con el terrorismo. En algunos casos, se trata de tribunales militares. Algunos Estados también han establecido disposiciones excepcionales en relación con los procedimientos judiciales, incluso con respecto a los tipos de pruebas admisibles. Se ha dicho que el juicio de civiles por tribunales militares debe considerarse sumamente excepcional. De conformidad con el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, toda persona tiene derecho “en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”. Si bien ciertos aspectos del derecho a un juicio justo pueden ser revocados en situaciones de emergencia con sujeción a salvaguardias estrictas, se ha sostenido que los requisitos fundamentales de un juicio justo se deben respetar en todos los casos. Además, cuando la ley permite imponer la pena de muerte, se deben respetar todas las obligaciones relativas a un juicio justo, debido al carácter irrevocable del derecho a la vida.

## **8. Jurisdicción**

Sección 2.6.3 de la EPA (L): La jurisdicción de los tribunales se extiende a los actos cometidos fuera del territorio del Estado por sus nacionales (estén o no en el territorio del Estado en ese momento)

Sección 2.6.4 de la EPA (L): La jurisdicción de los tribunales se extiende a los actos cometidos fuera del territorio del Estado por ciudadanos extranjeros que en ese momento estén dentro del territorio del Estado

Sección 2.6.5 de la EPA (L): Aplicación del principio “aut dedere aut judicare” (juzgar o extraditar)

*Comentario:*

- Los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo contienen aspectos obligatorios y discrecionales relacionados con la jurisdicción. Los elementos obligatorios incluyen el requisito de establecer la jurisdicción territorial si el delito se comete dentro de su territorio, si es cometido por nacionales o a bordo de aeronaves o buques registrados en él. Además, los Estados deben establecer la jurisdicción sobre el delito ya sea para enjuiciar o para extraditar a un supuesto delincuente que se encuentre en territorio del Estado.
- En las secciones 2.6.3, 2.6.4 y 2.6.5 se esbozan los requisitos obligatorios relacionados con la jurisdicción con arreglo a las convenciones. A este respecto, proporcionan orientación las disposiciones legislativas modelo contra el terrorismo de la UNODC y las publicaciones del Commonwealth.

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- El Estado debe establecer su jurisdicción sobre el delito en los siguientes casos:
  - i) Cuando el delito se comete en el territorio de ese Estado, incluido su mar territorial, a bordo de un buque o una aeronave registrados en ese Estado;
  - ii) Cuando el delito se comete a bordo de un buque que enarbolaba el pabellón del Estado en el momento en que se cometió el delito;
  - iii) Cuando el delito se comete contra una plataforma fija, o a bordo de ella, mientras está ubicada en la plataforma continental de ese Estado;
  - iv) Cuando la aeronave a bordo de la cual se comete el delito aterriza en su territorio con el supuesto delincuente todavía a bordo;}
  - v) Cuando el delito se comete a bordo de una aeronave alquilada con una tripulación a un propietario que tiene su principal domicilio de negocios o, si el propietario no tiene un domicilio de negocios, su residencia permanente en el Estado;
  - vi) Cuando el supuesto delincuente es un nacional de ese Estado;
  - vii) Cuando el delito se comete contra una persona que goza de protección internacional;
  - viii) A fin de obligar a ese Estado a cometer, o abstenerse de cometer un acto cualquiera (se aplica sólo a la “Convención sobre rehenes”; en las otras convenciones es opcional).
- El Estado parte en una convención debe establecer que si un supuesto delincuente se encuentra en su territorio, si no lo extradita estará obligado, sin ninguna excepción e independientemente de que el delito se haya cometido en su territorio, a someter el caso a sus autoridades competentes con fines de enjuiciamiento.
- Remitirse también a la guía sobre el suministro de refugio seguro y la prohibición de utilizar el territorio para preparar o cometer actos contra otros Estados.

*Aspectos jurisdiccionales discrecionales que se desprenden de las convenciones:*

- Un Estado parte puede también establecer su jurisdicción sobre el delito cuando:
  - i) El delito se cometió contra ese Estado o tuvo por resultado la comisión de un delito en el territorio o contra un nacional de ese Estado;
  - ii) El delito se cometió contra una persona apátrida cuya residencia habitual se encuentra en ese Estado;
  - iii) Durante su comisión, un nacional de ese Estado es secuestrado, amenazado, herido o muerto;
  - iv) El delito se cometió contra un Estado o resultó en la realización de un delito cometido contra un Estado o instalación gubernamental de ese Estado en el extranjero, incluidas las embajadas y otros locales diplomáticos o consulares de ese Estado;
  - v) El delito se cometió contra ese Estado o resultó en la realización de un delito en que se intenta obligar a ese Estado a cometer o abstenerse de cometer cualquier acto;
  - vi) El delito se comete a bordo de una aeronave operada por el gobierno de ese Estado;
  - vii) El delito se comete en relación con un rehén que es nacional de ese Estado, si ese Estado lo considera apropiado.

## **9. Cooperación judicial internacional**

Sección 2.7.1 de la EPA (L/P): Disposiciones internas sobre extradición y asistencia judicial recíproca, incluido el traslado de los procedimientos penales

*Comentario:*

- Un Estado puede basarse en una combinación de legislación nacional, acuerdos bilaterales, acuerdos multilaterales y acuerdos regionales o subregionales. La legislación nacional puede incluir también prácticas y procedimientos para la aplicación efectiva de los acuerdos bilaterales y multilaterales.

### **a) Extradición**

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- Cuestiones jurídicas
  - i) ¿Cuenta el Estado con un marco jurídico que abarca la extradición (leyes del Parlamento, tratados bilaterales y multilaterales, instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, acuerdos regionales y subregionales)?;
  - ii) El marco legislativo ¿es suficientemente amplio para abarcar las obligaciones que impone la resolución 1373 (2001)? (referirse en particular a

la codificación de los delitos y los elementos jurisdiccionales, incluido el principio “aut dedere aut judicare”);

- iii) ¿Están claramente definidos los delitos extraditables en la legislación?;
- iv) Si la doble incriminación es un requisito para la extradición, el Estado no debe imponer obstáculos a la extradición cuando ambos Estados han tipificado como delito la conducta de que se trata;
- v) ¿Se considera que los delitos establecidos en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo están incluidos como delitos extraditables en cualquier tratado de extradición existente entre los Estados contratantes?;
- vi) Los delitos comprendidos en el ámbito de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo en que el Estado es parte ¿están reconocidos como delitos extraditables respecto de otro Estado que también sea parte en las mismas convenciones? (Estados contratantes que no consideran que la extradición está sujeta a la condición de la existencia de un tratado);
- vii) La legislación debe también incluir las razones para la denegación y las salvaguardias:
  - 1) Principio de la cosa juzgada;
  - 2) Persecución (*véase 3.6.2*);
  - 3) Devolución (*véase 2.7.2*);
  - 4) Falta de garantías mínimas en procedimientos penales;
  - 5) Para los Estados que han abolido la pena de muerte, falta de garantías adecuadas;
  - 6) Apelaciones/examen judicial;
  - 7) Procedimientos relativos a la rendición;
  - 8) A falta de arreglos bilaterales y multilaterales, disposición sobre arreglos especiales con las correspondientes salvaguardias.

• Aplicación práctica

Los tratados multilaterales y bilaterales proporcionan la base para la extradición, y las legislaciones nacionales suelen establecer los aspectos de procedimiento de la extradición. Hay que considerar si un Estado cuenta con prácticas, procedimientos y criterios establecidos en relación con la extradición:

- i) ¿Hay una autoridad nacional central establecida y designada para procesar solicitudes de extradición?;
- ii) ¿Hay un procedimiento claro tras la aceptación de la solicitud de extradición?;
- iii) ¿Se dispone de información por escrito sobre los procedimientos que se pueda suministrar a los Estados requirentes para facilitar la extradición?;
- iv) ¿Se cuenta con procedimientos para la detención del individuo?;

- v) ¿Cuál es el criterio para conceder la libertad condicional?;
- vi) ¿Existen garantías procesales para determinar si el individuo puede entregarse?;
- vii) ¿Se cuenta con procedimientos sobre apelación o revisión judicial?;
- viii) ¿Proporcionan las medidas jurídicas, prácticas y de procedimiento un proceso racional para la extradición?;
- ix) Se debe considerar si ha habido extradiciones por casos relacionados con el terrorismo u otros casos;
- x) Aplicación del principio “aut dedere aut judicare” (véase *jurisdicción*);
- xi) ¿Cuál es la capacidad de la autoridad central en términos de experiencia, recursos humanos y apoyo financiero y tecnológico?

**b) Asistencia judicial recíproca**

Legislación que autoriza a las autoridades competentes a:

- i) Facilitar la disponibilidad de las personas detenidas y otras personas para que presten testimonio o ayuden en las investigaciones;
- ii) Tramitar efectivamente documentos judiciales;
- iii) Ejecutar mandamientos de búsqueda y decomiso;
- iv) Examinar objetos y sitios;
- v) Proporcionar información y elementos probatorios;
- vi) Proporcionar originales o copias certificadas de documentos y archivos pertinentes, incluso registros bancarios, financieros, corporativos o comerciales;
- v) Efectuar búsquedas y decomisos de información, documentos o pruebas (incluidos los registros financieros) de instituciones financieras o de otras personas naturales o jurídicas;
- vi) Tomar testimonios o declaraciones de personas;
- vii) Facilitar la comparecencia voluntaria de personas a los fines de proporcionar información o prestar testimonio al Estado requirente;
- viii) Identificar, congelar, incautar o confiscar bienes lavados o que se pretende lavar, el producto del lavado de dinero y los bienes utilizados o que se pretende utilizar para financiar el terrorismo, así como los instrumentos para la comisión de esos delitos, y bienes de valor correspondiente.

Legislación que permite:

- i) Utilizar los medios más eficaces de comunicación, incluida en particular la presentación de información por medios electrónicos u otros medios de telecomunicación;
- ii) Tomar testimonio por videoconferencia en la parte requerida si no es posible o conveniente, por alguna otra razón, que la persona comparezca en las actuaciones que tienen lugar en la parte requerida;

- iii) Aplicar disposiciones sobre traslado temporario de personas detenidas al Estado requerido a los fines de la investigación;
- iv) Transmitir espontáneamente información;
- v) Suministrar asistencia en cumplimiento de una disposición de un tratado, o aun a falta de ésta;
- vi) A la autoridad central, utilizar sus facultades para hacer cumplir condiciones y limitaciones sobre la solicitud;
- vii) La asistencia judicial recíproca en el contexto de:
  - 1) Investigaciones transfronterizas;
  - 2) Técnicas especiales de investigación;
  - 3) Equipos conjuntos de investigación;
  - 4) Disposiciones sobre protección de datos respecto de la información recibida en virtud de la asistencia judicial recíproca;
  - 5) Disposiciones sobre admisibilidad de pruebas obtenidas en otras jurisdicciones;
  - 6) Disposiciones sobre asistencia judicial aun en ausencia de la doble incriminación, en particular respecto de medidas no obligatorias y menos intrusivas.

En los casos de asistencia judicial recíproca en que se requiere la doble incriminación, el Estado no debe tropezar con obstáculos jurídicos prácticos para prestar asistencia cuando ambos Estados tipifican como delito la conducta delictiva. Los delitos que comprenden la financiación de actos terroristas pueden no ser considerados como delitos fiscales a los fines de la asistencia judicial recíproca.

#### *Aplicación práctica*

Establecimiento de una autoridad central para recibir solicitudes de asistencia judicial recíproca, que cuente con:

- i) Capacidad para tomar medidas prácticas con miras a facilitar la rápida tramitación de una petición;
- ii) Capacidad para transmitir y ejecutar peticiones de asistencia judicial recíproca y garantizar su ejecución apropiada y rápida (procesos claros y eficientes para la ejecución de peticiones de asistencia judicial recíproca puntualmente y sin demoras indebidas);
- iii) Capacidad para entrenar a oficiales, magistrados y fiscales en la elaboración y ejecución de solicitudes de asistencia judicial recíproca;
- iv) Capacidad para cooperar eficazmente en investigaciones transfronterizas, aplicar técnicas especiales de investigación y utilizar equipos conjuntos de investigación;
- v) Arreglos para coordinar las medidas de decomiso y confiscación con otros Estados;

- vi) Mecanismos para cooperar y celebrar consultas antes de negar una solicitud de asistencia judicial recíproca o de aplazar la ejecución de esa petición;
- vii) Arreglos y disposiciones bilaterales o multilaterales eficaces para cooperar con otras autoridades (centrales, judiciales, fiscales y encargadas de hacer cumplir la ley);
- viii) Arreglos y disposiciones bilaterales o multilaterales eficaces para coordinar enjuiciamientos e investigaciones cruzadas;
- ix) La autoridad central y los tribunales tienen equipo pertinente (es decir, computadoras, canales de comunicación seguros, enlaces de vídeo);
- x) La autoridad central tiene capacidad para proteger datos recibidos en virtud de la asistencia judicial recíproca y capacidad para mantener la confidencialidad del proceso;
- xi) La autoridad central difunde directrices sobre requisitos para la asistencia judicial recíproca, tanto a los especialistas nacionales como a las autoridades extranjeras;
- xii) El Estado es capaz de utilizar, y de hecho utiliza, procedimientos alternativos a la asistencia judicial recíproca;
- xiii) Disposiciones bilaterales o multilaterales sobre investigaciones transfronterizas, entrega vigilada, investigaciones encubiertas y equipos conjuntos de investigación.

Sección 2.7.2 de la EPA (L/P): Procedimientos para asegurar que no haya devolución

*Comentario:*

- Las obligaciones relativas a la no devolución dimanar tanto de las leyes internacionales sobre los refugiados como de las normas internacionales de derechos humanos y guardan relación directa con las solicitudes de extradición. En virtud del apartado a) del artículo 33 de la “Convención sobre los refugiados” de 1951, ningún Estado “ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”. Ahora bien, el párrafo 2 del artículo 33 aclara que “no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país”.
- Si hay “motivos fundados para considerar que” un solicitante de refugio pueda haber cometido delitos de terrorismo, o haber participado en ellos, esa persona quedará excluida de la condición de refugiado en virtud del apartado F) del artículo 1 de la Convención de 1951. Si una persona queda excluida de la

condición de refugiado, no puede beneficiarse de la protección contra la devolución en virtud del derecho internacional de los refugiados.

- Ahora bien, la extradición también puede impedirse sobre la base de las normas internacionales de los derechos humanos. La prohibición de devolver en virtud de los derechos humanos se basa en el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984, de las Naciones Unidas, que prohíbe la devolución de cualquier persona, sea o no refugiada, o sea o no sospechosa de terrorismo, “a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura”. En este contexto, el principio de la no devolución se considera en general como un principio del derecho internacional consuetudinario, es decir, que se aplica aunque el Estado no sea parte en la Convención. Si se dan las condiciones del artículo 3 de la Convención, el Estado anfitrión debe ejercer la jurisdicción e iniciar actuaciones dentro de su sistema de justicia nacional en cumplimiento del requisito de extraditar o juzgar (“aut dedere, aut judicare”).

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- ¿Qué procedimientos y mecanismos existen para considerar solicitudes de extradición?
- ¿Cuál es el nivel de independencia de esos mecanismos?
- Cuando el sujeto de una solicitud de extradición solicita asilo ¿la devolución se suspende durante todos los procedimientos de asilo, incluida la etapa de la apelación?
- ¿Reconoce la legislación del Estado que el principio de la no devolución se aplica no sólo al Estado de origen del refugiado, sino también a cualquier otro Estado en que esa persona tenga motivos para temer que va a ser perseguida?
- ¿Hay algún procedimiento separado para determinar si existen “razones fundadas para creer” que el sujeto de una solicitud de extradición puede ser sometido a tortura si es devuelto a su Estado de origen o a cualquier otro Estado?
- ¿Está absolutamente prohibida la devolución en esos casos, como se requiere en el artículo 3 de la Convención?
- ¿Se pueden realizar procedimientos de extradición y asilo en forma paralela, ya que el primero puede producir información que tenga importancia para determinar el cumplimiento de los requisitos para obtener la condición de refugiado?



## 10. Controles fronterizos eficaces y cuestiones conexas

Sección 2.8.1 de la EPA (L): Controles eficaces de la circulación transfronteriza de personas y sus bienes (incluido el dinero en efectivo y otros instrumentos monetarios)

### *Comentario:*

- Las disposiciones jurídicas relativas a la circulación transfronteriza de personas figuran normalmente en las leyes sobre inmigración y deben incluir:
  - i) Los requisitos para entrar o salir del Estado (es decir, visados, documentos de viaje, condiciones de admisibilidad o no admisibilidad);
  - ii) Requisitos relativos a documentos de viaje seguros;
  - iii) Designación de funcionarios para tramitar cualquier aspecto de la ley de inmigración;
  - iv) Autoridad de inspección en puertos de entrada;
  - v) Facultades para hacer cumplir la ley, incluidas las investigaciones, el arresto, la detención y la remoción.
- Las disposiciones jurídicas relativas a la circulación transfronteriza de bienes figuran normalmente en las leyes de aduana y en otras leyes aplicadas por las aduanas fronterizas y deben incluir:
  - i) Requisitos sobre información (de personas y bienes, incluido el dinero en efectivo y otros instrumentos monetarios) en oficinas de aduana designadas;
  - ii) Requisitos sobre la veracidad, precisión y cabalidad de la información proporcionada a las aduanas;
  - iii) Facultades para hacer cumplir la ley, incluida la búsqueda de personas, bienes o medios de transporte, efectuar decomisos y arrestar a personas por infringir la ley.

Sección 2.8.1 de la EPA (P): Controles eficaces de la circulación transfronteriza de personas y sus bienes (incluidos el dinero en efectivo y otros instrumentos monetarios)

### *Comentario:*

- Los Estados Miembros deben contar con controles en puestos autorizados de entrada y salida que incluyan:
  - i) *Investigación de personas que entran o salen del Estado, utilizando:*
    - a) En una situación ideal, sistemas de procesamiento automatizados;
    - b) Listas de vigilancia (nacionales e internacionales);
    - c) Técnicas de inspección y verificación para detectar documentos de viaje fraguados, robados y perdidos;

- d) Conexión a bases de datos de la INTERPOL, incluida la base de datos de documentos de viaje robados y perdidos;
  - e) Capacidad para tramitar documentos de viaje de lectura mecánica;
  - f) Equipo (de detección y de lectura de documentos de viaje);
  - g) Manifiestos de pasajeros aéreos y marítimos y otra información anticipada sobre pasajeros, o APIS, de ser posible;
  - h) Dependencias o funciones de evaluación del riesgo;
  - i) Intercambio de información con otros organismos nacionales e internacionales;
  - j) Selección conjunta de sujetos con otros organismos interesados en puntos de entrada y salida.
- ii) *Control de mensajeros que transportan dinero en efectivo, mediante:*
- a) La aplicación y administración de sistemas de declaración o divulgación;
  - b) La realización de selección de sujetos y evaluaciones de riesgo;
  - c) Inspecciones;
  - d) Enlace y retroinformación (dependencia de inteligencia financiera, otros).

Sección 2.8.2 de la EPA (P): Procedimientos para identificar a los inmigrantes y extranjeros ilegales

*Comentario:*

- Además de las medidas indicadas en la sección 2.4.5, los Estados Miembros deben poner en práctica cualquier otro mecanismo de vigilancia que consideren apropiado:
  - i) Mecanismos eficaces para investigar a los que procuran entrar o salir de sus territorios, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos;
  - ii) Capacidad para seguir la pista de los que infringen las condiciones de sus visados;
  - iii) Capacidad para identificar y perseguir a los que han entrado en forma ilegal;
  - iv) Registro de extranjeros en sistemas gubernamentales.

Sección 2.8.3 de la EPA (L): Control de la expedición de documentos de identidad y de viaje

*Comentario:*

- Los Estados Miembros deben contar con normas o medidas de control vigentes para la expedición de documentos de identidad y de viaje que incluyan:
  - i) La existencia de registros de ciudadanos y no ciudadanos y la aplicación de controles estrictos sobre su uso y seguridad;
  - ii) Autoridades de expedición de pasaportes que tengan conciencia de las cuestiones de seguridad (personal de seguridad en funciones, investigación de empleados, etc.);
  - iii) Control estricto de materiales, como documentos en blanco y laminados de seguridad, utilizando controles numéricos y físicos;
  - iv) Empleo de técnicas y personal contra el fraude durante la tramitación de solicitudes de pasaportes;
  - v) Verificación entre la autoridad que emite el pasaporte y los que emiten documentos de apoyo, como certificados de nacimiento y de matrimonio y licencias de conducir;
  - vi) Disposición sobre requisitos para denunciar el robo o la pérdida de documentos a los fines de su inclusión en bases de datos internacionales, incluidas las bases de datos de documentos de viaje robados y perdidos de la INTERPOL;
  - vii) Emisión de nuevos pasaportes por robo o pérdida sólo después de verificaciones exhaustivas;
  - viii) Expedición de documentos de identidad y de viaje de lectura mecánica.

Sección 2.8.4 de la EPA (P): Disposiciones para garantizar la seguridad de la aviación

*Comentario:*

- Los Estados Miembros deben contar con un marco jurídico y medidas vigentes para aplicar un programa eficaz de seguridad de la aviación que incluya:
  - i) *Convenciones internacionales*
- Convenio sobre aviación civil internacional (Convenio de Chicago, documento 7300);
- Convenio relativo a las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (Convenio de Tokio, documento 8364);
- Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (Convenio de La Haya, documento 8920);

- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Convenio de Montreal, documento 8966);
- Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Protocolo complementario del Convenio de Montreal, documento 9518);
- Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (Convenio MEX, documento 9571).

*ii) Anexos de la convención sobre aviación civil internacional*

- Disposiciones del anexo 2 relacionadas con la seguridad – Reglamento del Aire (capítulo 3);
- Disposiciones del anexo 6 relacionadas con la seguridad – Operación de aeronaves;
- Primera parte – Transporte aéreo comercial internacional – aeronaves (capítulo 13);
- Tercera parte – Operaciones internacionales – Helicópteros (capítulo 11);
- Disposiciones del anexo 8 relacionadas con la seguridad – Aeronavegabilidad de las aeronaves (capítulo 11);
- Disposiciones del anexo 9 relacionadas con la seguridad – Facilitación (capítulos 2, 3, 4, 5 y 8);
- Disposiciones del anexo 10 relacionadas con la seguridad – Telecomunicaciones aeronáuticas;
- Volumen IV – Radar de sistema de vigilancia y anticolidión (capítulo 2);
- Disposiciones del anexo 11 relacionadas con la seguridad – Servicios de tránsito aéreo (capítulos 2 y 5);
- Disposiciones del anexo 13 relacionadas con la seguridad – Investigación de accidentes e incidentes de aviación (capítulo 5);
- Disposiciones del anexo 14 relacionadas con la seguridad – Aeródromos;
- Volumen I – Diseño y operación de aeródromos (capítulos 3, 5, 8 y 9);
- Anexo 17 – Seguridad – Protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita;
- Disposiciones del anexo 18 relacionadas con la seguridad – Transportes sin riesgos de mercancías peligrosas por vía aérea (capítulos 2 y 10).

*iii) Manuales y circulares*

Los siguientes documentos de la OACI proporcionan material de orientación adicional para ayudar a los Estados en el establecimiento y la gestión de sus sistemas de seguridad de la aviación civil:

- Manual de vigilancia de la seguridad operacional, parte A: Establecimiento y gestión de un sistema estatal de vigilancia de la seguridad operacional;

- Manual de seguridad para la protección de la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita (documento 8973 (distribución limitada));
- Manual sobre la aplicación de las disposiciones del anexo 6 relativas a la seguridad (documento 9811 (distribución limitada));
- Manual de diseño de aeródromos (documento 9157);
- Operación de aeronaves (documento 8168);
- Manual de planificación de aeropuertos (documento 9184);
- Texto de orientación sobre los aspectos jurídicos de los pasajeros insubordinados o perturbadores (circular 288);
- Los factores humanos en las operaciones de seguridad de la aviación civil (documento 9808);
- Manual de instrucción sobre factores humanos (documento 9683);
- Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea (documento 9082);
- Documentos de viaje de lectura mecánica (documento 9303);
- Manual de instrucción (documento 7192);

Sección 2.8.4 de la EPA (P): Disposiciones para garantizar la seguridad del transporte marítimo

*Comentario:*

- Los Estados Miembros deben contar con un marco jurídico y medidas para aplicar un programa eficaz de seguridad del transporte marítimo que incluya:
  - i) Convenciones internacionales*
  - Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (Convenio SOLAS), 1974;
  - Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, 1988;
  - Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, 1988;
  - Una vez que entre en vigor, el Protocolo de 2005 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima;
  - Una vez que entre en vigor, el Protocolo de 2005 del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental.
- ii) Medidas relacionadas con la seguridad de la navegación marítima*
- Convenio SOLAS, capítulo XI-2 – medidas especiales para mejorar la seguridad de la navegación marítima;

- Reglamento XI-2/2 – Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (ISPS), Parte A “Requisitos obligatorios”;
- Reglamento XI-2/3 – Niveles de seguridad;
- Reglamento XI-2/7 – Amenazas a buques;
- Reglamento XI-2/10 – Evaluación de la seguridad de las instalaciones portuarias;
- Reglamento XI-2/12 – Disposiciones de seguridad equivalentes;
- Reglamento XI-2/13 – Comunicación de información.

*iii) Manuales y circulares*

Los siguientes reglamentos, código de práctica y circulares de la OMI, sobre seguridad de la navegación marítima, proporcionan material de orientación adicional para ayudar a los Estados en el establecimiento y la gestión de sus sistemas de seguridad de la navegación marítima:

- Reglamento XI-2/2 – Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (Código PBIP), Parte B “Orientación relativa a la Parte A”;
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) y OMI: El código de práctica sobre seguridad en los puertos, recomendaciones sobre la aplicación del Código ISPS a las zonas portuarias más amplias.

Circulares sobre seguridad de la navegación marítima:

- MSC/Circ. 1074 – Directrices provisionales para la autorización de organizaciones de protección reconocidas que actúan en nombre de la administración y/o autoridad designada de un gobierno contratante;
- MSC/Circ. 1097 – Orientaciones relativas a la implantación del capítulo XI-2 del Convenio SOLAS y del Código PBIP;
- MSC/Circ. 1106 – Implantación del capítulo XI-2 del Convenio SOLAS y el Código PBIP en las instalaciones portuarias;
- MSC/Circ. 1110 – Asuntos relacionados con las reglas XI-2/6 y XI-2/7 del Convenio SOLAS;
- MSC/Circ. 1132 – Orientaciones relativas a la implantación del capítulo XI-2 del Convenio SOLAS y del Código PBIP;
- MSC/Circ. 1154 – Guidelines on training and certification for company security officers (Orientaciones sobre capacitación y certificación de oficiales de seguridad de la compañía);
- MSC/Circ. 1188 – Guidelines on training and certification for port facility security officers (Orientaciones sobre capacitación y certificación de oficiales de seguridad de instalaciones portuarias);
- MSC/Circ. 1192 – Guidance on voluntary self-assessment by SOLAS contracting governments and by port facilities (Orientaciones sobre autoevaluación voluntaria por Estados contratantes del Convenio SOLAS y por instalaciones portuarias);

- MSC/Circ. 1193 – Guidance on voluntary self-assessment by administrations and for ship security (Orientaciones sobre autoevaluación voluntaria por las administraciones y los servicios de seguridad de los buques);
- MSC/Circ. 1194 – Effective implementation of SOLAS chapter XI-2 and the ISPS Code (Aplicación efectiva del capítulo XI-2 del Convenio SOLAS y del Código PBIP).

Sección 2.8.4, de la EPA (P): Disposiciones para garantizar la seguridad de la carga

*Comentario:*

- Los Estados Miembros deben aplicar prácticas y normas que incluyan:
  - i) Transmisión electrónica avanzada de datos sobre la carga y los envíos de contenedores antes de la llegada para permitir la evaluación del riesgo;
  - ii) Realización de evaluaciones del riesgo y gestión de los resultados para hacer frente a las amenazas a la seguridad;
  - iii) Inspección de la carga original que sale, transita o es objeto de trasbordo a través de un Estado;
  - iv) Empleo de tecnología para la evaluación del riesgo y para las inspecciones no intrusivas;
  - v) Cooperación entre aduanas acerca de la realización de inspecciones de seguridad a la salida, previa solicitud, y el empleo de criterios de investigación y selección normalizados;
  - vi) Asociaciones entre aduanas y empresas acerca de la aplicación por estas últimas de normas y mejores prácticas de seguridad mínimas en la cadena de suministros;
  - vii) Acreditación de empresas que cumplen los requisitos como operadores económicos autorizados y facilitación de sus liberaciones de aduanas.

## Capítulo III

### Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, párrafo 3

*En el párrafo 3 de la resolución, el Consejo de Seguridad exhorta a todos los Estados a:*

*a) Encontrar medios para intensificar y agilizar el intercambio de información operacional, especialmente en relación con las actividades o movimientos de terroristas o redes de terroristas; los documentos de viaje alterados ilegalmente o falsificados; el tráfico de armas, explosivos o materiales peligrosos; la utilización de la tecnología de las comunicaciones por grupos terroristas y la amenaza que representa la posesión de armas de destrucción en masa por grupos terroristas;*

*b) Intercambiar información de conformidad con el derecho internacional y la legislación interna y cooperar en las esferas administrativa y judicial para impedir la comisión de actos de terrorismo;*

*c) Cooperar, en particular mediante acuerdos y convenciones bilaterales y multilaterales, para prevenir y reprimir los ataques terroristas, y adoptar medidas contra quienes cometan actos de esa índole;*

*d) Adherirse cuanto antes a las convenciones y los protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, en particular al Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 9 de diciembre de 1999;*

*e) Fomentar la cooperación y aplicar plenamente las convenciones y los protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, así como las resoluciones del Consejo de Seguridad 1269 (1999) y 1368 (2001);*

*f) Adoptar las medidas apropiadas de conformidad con las disposiciones pertinentes de la legislación nacional y el derecho internacional, inclusive las normas internacionales de derechos humanos, antes de conceder estatuto de refugiado, con el propósito de asegurarse de que los solicitantes de asilo no hayan planificado ni facilitado actos de terrorismo, ni participado en su comisión;*

*g) Velar, de conformidad con el derecho internacional, por que el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por autores, organizadores o patrocinadores de actos de terrorismo, y por que no se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa para denegar las solicitudes de extradición de presuntos terroristas.*

#### 1. Intercambio de información

Sección 3.1.1 de la EPA (L/P): Procedimientos de intercambio de información sobre los movimientos de terroristas, la alteración ilegal y la falsificación de documentos de viaje, el tráfico de armas, el uso de la tecnología de las comunicaciones, y las amenazas terroristas relacionadas con las armas de destrucción en masa



*Comentario:*

- Los Estados Miembros deben disponer de procedimientos y mecanismos que fomenten el intercambio adecuado de información, incluidos:
  - i) Una estrategia nacional de lucha contra el terrorismo que incluya la cooperación, el intercambio de inteligencia y la coordinación a nivel internacional;
  - ii) Procedimientos e instrumentos para la cooperación policial y aduanera internacional (bases de datos, sistemas de comunicación seguros), que funcionen las 24 horas del día los siete días de la semana;
  - iii) Redes multilaterales y bilaterales, como oficinas centrales nacionales, oficinas regionales de enlace sobre información y redes regionales, y pertenencia a la INTERPOL y a grupos o asociaciones regionales encargados de hacer cumplir la ley;
  - iv) Garantías vinculadas con el derecho a la intimidad y la presunción de inocencia.

Sección 3.2.1 de la EPA (P): Procedimientos de intercambio de información y cooperación en las esferas administrativa y judicial

*Comentario:*

- Los Estados Miembros deben disponer de procedimientos y mecanismos que fomenten el intercambio adecuado de información, incluidos:
  - i) Centros de coordinación para el intercambio de información y la cooperación;
  - ii) Sistemas o procedimientos de comunicación y transmisión de información, que funcionen las 24 horas del día los siete días de la semana;
  - iii) Equipos conjuntos de investigación entre dos o más Estados, según se requiera, sobre la base de acuerdos legales;
  - iv) Órdenes regionales de detención para facilitar, cuando proceda, la extradición entre Estados dentro de una misma región.

## **2. Acuerdos bilaterales y multilaterales**

Sección 3.3.1 de la EPA (L): Acuerdos bilaterales y multilaterales sobre extradición y asistencia judicial recíproca

*Comentario:*

- Determinar los acuerdos bilaterales y multilaterales sobre extradición y asistencia judicial recíproca en vigor.

*(Véase también la sección 2.7.1)*

### 3. Ratificación de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo

Sección 3.4.1 de la EPA (L): Estado de la ratificación o adhesión a los “13 + 3” instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo

*Comentario:*

- Determinar los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo en los que el Estado es parte.
- Alentar al Estado a que se adhiera a los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo en los que no sea parte.

Sección 3.4.2 de la EPA (P): Estado de la aplicación de los 13 instrumentos internacionales

*Comentario:*

- Con respecto a los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad contiene dos prescripciones claramente diferenciadas. En el párrafo 2 e) de la resolución se obliga a todos los Estados Miembros a que velen por que los actos de terrorismo queden tipificados como delitos graves en las leyes internas (*este aspecto de la resolución se aborda en la sección 2.6.1*). En el párrafo 3 se exhorta a los Estados Miembros a que se adhieran a los instrumentos internacionales y los apliquen. Como los instrumentos tienen algunos elementos no penales, no resulta adecuado limitarse a evaluar la tipificación. Por ejemplo, aunque en el Convenio relativo a las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (Tokio, 1963) y en el Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (Montreal, 1991) no se establecen infracciones penales, debe evaluarse el estado de aplicación de esos convenios por los Estados.
- **Convenio relativo a las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (Tokio, 1963)**

*Comentario:*

- El Convenio:
  - i) Se aplica a los actos que afecten a la seguridad durante el vuelo;
  - ii) Autoriza al comandante de la aeronave a imponer medidas razonables, incluso coercitivas, contra toda persona sobre la que tenga motivos para creer que ha cometido o está a punto de cometer un acto de esa índole, siempre que sea necesario para proteger la seguridad de la aeronave;
  - iii) Exige que los Estados contratantes detengan a los infractores y devuelvan el control de la aeronave a su legítimo comandante.

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- El Estado:
  - i) ¿Dispone de leyes que establezcan su jurisdicción respecto de las infracciones o los actos cometidos a bordo?
  - ii) ¿Dispone de normas o sistemas para devolver el control de la aeronave a su legítimo comandante?
  - iii) ¿Contempla el desembarco en su territorio o la aceptación de la entrega o custodia de la persona desembarcada por el comandante de la aeronave?
  - iv) ¿Dispone de un mecanismo para realizar con carácter inmediato investigaciones preliminares sobre una persona que haya sido entregada?
  - v) ¿Dispone de garantías para proteger los derechos de la persona detenida?
  - vi) ¿Dispone de un mecanismo para asegurar que se presta la debida consideración a la seguridad y a los demás intereses de la navegación aérea y evitar el retraso innecesario de la aeronave?
- **Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (1991)**

*Comentario:*

- El Convenio exige que cada Estado contratante prohíba e impida la fabricación, la utilización y la entrada o salida respecto de su territorio de explosivos sin marcar, marque todos los explosivos que se encuentren en su territorio o, en caso de que no pueda hacerlo, los destruya o transforme en sustancias inertes. Aunque el Convenio no establece ninguna infracción, es probable que la normativa por la que se le da cumplimiento tenga que establecerlas (véase *Implementation Kits for the International Counter-Terrorism Conventions*, secretaría del Commonwealth, pág. 229).

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- El Estado debe disponer de medidas para:
  - i) Prohibir e impedir la fabricación en su territorio de explosivos sin marcar;
  - ii) Prohibir e impedir la entrada o salida respecto de su territorio de explosivos sin marcar;
  - iii) Controlar la tenencia y transferencia de los explosivos para impedir su apoderamiento o utilización con fines incompatibles con los objetivos del Convenio.

*(Véanse también las secciones 2.2.1 y 2.2.2 sobre el control de armas y explosivos)*

#### 4. Medidas relacionadas con los refugiados y el asilo

Sección 3.5.1 de la EPA (L/P): Procedimientos para excluir a los terroristas del estatuto de refugiado y expulsar a los terroristas que lo hayan obtenido

*Comentario:*

- La resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad no impone ninguna nueva restricción ni limitación al derecho internacional de los refugiados o a los procedimientos internacionales conexos, y es importante garantizar, como cuestión de principio, que su aplicación no tenga este tipo de efecto. A los fines de la resolución, la cuestión que hay que abordar es si los Estados pueden efectivamente aplicar la disposición del derecho internacional de los refugiados que establece que las personas que participan en actos de terrorismo no deben obtener la protección de refugiado y, si la tienen, deben ser excluidas de ella.
- La principal referencia a este respecto es el artículo 1 F) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, en el que se establece que las disposiciones de esta Convención no serán aplicables “a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:
  - i) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;
  - ii) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;
  - iii) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas”.
- Cada una de estas tres categorías de delito puede aplicarse a los actos de terrorismo.

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- ¿Es el Estado parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en su Protocolo de 1967?
- En caso afirmativo, ¿existen disposiciones legislativas en materia de asilo que incorporen las cláusulas de exclusión y expulsión de la Convención de 1951?
- Si el Estado no es parte en la Convención de 1951, ¿existen disposiciones legislativas que consigan el mismo efecto con respecto a la exclusión?
- ¿De qué procedimientos y mecanismos concretos dispone el Estado para facilitar la aplicación de este elemento de la resolución?
- ¿Se cuenta con personal cualificado y recursos suficientes para cumplir este objetivo?

Sección 3.5.2 de la EPA (L/P): Procedimientos de exclusión y expulsión que respeten las normas internacionales de derechos humanos y las debidas salvaguardias (por ejemplo, el derecho a contestar cuando se presentan pruebas o información, el derecho a la asistencia letrada, el derecho a un intérprete, el derecho a la apelación y a la protección contra la expulsión hasta que se hayan agotado todos los recursos jurídicos)

*Comentario:*

- Los Estados Miembros deben asegurar que las salvaguardias mencionadas existan tanto en la ley como en la práctica, así como establecer las demás garantías que sean necesarias y apropiadas conforme a las normas internacionales de derechos humanos.

Sección 3.5.3 de la EPA (L/P): Disposiciones relativas a los refugiados y solicitantes de asilo sujetos a exclusión o expulsión que no puedan ser deportados

*Comentario:*

- Los Estados Miembros deben disponer de leyes, políticas y procedimientos para los refugiados y solicitantes de asilo sujetos a exclusión o expulsión que no puedan ser deportados, con el fin de llevar ante la justicia a las personas de las que se sospeche fundadamente que han participado en actos de terrorismo. Al mismo tiempo, los Estados deben cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, para asegurar que las personas que no pueden ser deportadas no sean víctimas de una detención arbitraria o indeterminada, o de tortura o malos tratos.

Sección 3.5.4 de la EPA (L/P): Existencia de un sistema paralelo de asilo o protección humanitaria u oficiosa e información sobre el trato debido a las personas que hayan planificado o facilitado actos de terrorismo o participado en ellos.

*Comentario:*

- Varios Estados, aun siendo partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en su Protocolo de 1967, mantienen, sin embargo, un sistema paralelo de asilo ajeno a los procedimientos establecidos para la tramitación del estatuto de refugiado. En algunos Estados, por ejemplo, pueden dictarse decretos ejecutivos para conceder estatutos de protección sin que medie ningún trámite para su otorgamiento. Otros Estados no son partes en los convenios internacionales relativos a los refugiados y tienen sistemas para conceder estatutos de protección distintos de los recomendados por el ACNUR.

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- ¿Tiene el Estado procedimientos de asilo paralelos que no se ajustan a las normas internacionales reconocidas?

- En los casos en que así sea, ¿existen disposiciones legislativas que aseguren que quienes hayan participado en actos de terrorismo no puedan obtener el estatuto de protección?

## 5. No aplicación de la doctrina del delito político

Sección 3.6.1 de la EPA (L): Las solicitudes de extradición o asistencia judicial recíproca en relación con un delito de terrorismo no pueden rechazarse alegando que el delito es de índole política

### *Comentario:*

- Deben existir disposiciones legislativas en las que se establezca que los delitos de terrorismo que se califiquen como actos de terrorismo en virtud de las normas y los principios jurídicos internacionales no quedarán excluidos o exentos de la cooperación internacional cuando se alegue que se trata de delitos políticos. Esta prescripción debe distinguirse de la obligación paralela de los Estados (*véase la sección 3.6.2 infra*) de denegar las solicitudes de cooperación cuando sea evidente que el traslado de una persona se solicita con el fin de enjuiciarla indebidamente.

## 6. Denegación de la cooperación por motivos de enjuiciamiento indebido

Sección 3.6.2 de la EPA (L): La legislación permite denegar las solicitudes de extradición o de asistencia judicial recíproca cuando se considere que la acusación de terrorismo tiene por objeto enjuiciar a una persona por su raza, religión, nacionalidad, origen étnico, opinión política o sexo

### *Comentario:*

- Los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo contemplan esta prescripción. Por ejemplo, el artículo 15 del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo dispone que: “Nada de lo dispuesto en el presente Convenio se interpretará en el sentido de que imponga una obligación de extraditar o de prestar asistencia judicial recíproca si el Estado Parte al que se presenta la solicitud tiene motivos fundados para creer que la solicitud de extradición [o de asistencia judicial recíproca] se ha formulado con el fin de enjuiciar o castigar a una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opinión política, o que el cumplimiento de lo solicitado podría perjudicar la situación de esa persona por cualquiera de esos motivos”. Es posible que en tales casos la persona afectada esté legitimada para solicitar el estatuto de refugiado.

*Cuestiones que deben tenerse en cuenta:*

- ¿Existen disposiciones legislativas que permitan denegar las solicitudes de extradición o de asistencia judicial recíproca cuando se considere que la acusación de terrorismo tiene por objeto enjuiciar o castigar a una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, origen étnico, opinión política o sexo?