

Argentina frente al terrorismo trasnacional en el contexto regional

Fernando Rolandelli

Profesor Universidad Católica Argentina

Funcionario diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Argentina

fro@mrecic.gov.ar

frolandelli@fibertel.com.ar

Resumen: El artículo explora la posición de política exterior de la República Argentina frente al terrorismo globalizado y las iniciativas argentinas en materia de lucha contra el mismo en el ámbito regional y hemisférico, poniendo el énfasis en la colaboración y cooperación internacional multilateral.

Palabras claves: terrorismo, medidas, Argentina, política exterior, cooperación.

Abstract: The article explores the foreign policy position of the Republic Argentina in front of globalized terrorism and Argentine initiatives in the fight against it at the regional and hemispheric level, emphasizing international multilateral cooperation.

Key words: terrorism, measures, Argentina, foreign policy, cooperation.

La experiencia Argentina

Argentina despertó a la realidad del terrorismo transnacional con los cruentos atentados a la Embajada de Israel en Buenos Aires de 1992 y a la sede de la Asociación Mutual Israelita (AMIA) de 1994¹.

Estos fueron los atentados más importantes –en realidad los únicos- que se dieron en la región hasta la destrucción de las Torres Gemelas por parte del terrorismo trasnacional.

Este tipo de terrorismo es fundamentalmente diferente de la violencia política que –apropiadamente o no llamada en algunos momentos “terrorismo”- es endémica de la confrontación política en los países de la región de manera intermitente. Acentúa los rasgos de brutalidad en los medios y de indiscriminación en cuanto a las víctimas, ya que las mismas no tienen ninguna conexión con la escena política local, sino que son elegidas por otro tipo de significación.

Sin embargo, y justamente por esta errónea identificación de uno y otro fenómeno, es que la lucha contra el terrorismo globalizado se ve extraordinariamente dificultada en nuestro país, forzando a malabares del lenguaje que serían absurdos en cualquier otro contexto.

La principal característica operativa de estos grupos terroristas trasnacionales es precisamente su capacidad de aprovecharse de las condiciones propiciadas por la economía globalizada, construyendo redes globales de seguridad, reclutamiento y financiamiento, sin preocuparse de los objetivos primordiales de las agrupaciones de lucha política violenta, que pasan más por la “toma del poder”, o el “control territorial”, o inclusive la “eliminación por medio de la violencia de adversarios políticos”. Esto hace que los Estados no puedan enfrentarlos de manera aislada, siendo esencial la cooperación internacional.

La posición argentina frente al terrorismo está fuertemente signada por su historia reciente, la de los excesos del Estado en combatir a los grupos que ejercían la violencia política y a los que laxamente y con un fin derogatorio se denominaba “terroristas”. Sólo en este contexto se explican los esfuerzos discursivos y legislativos que tienen por objeto separar el reclamo social y la lucha contra gobiernos producto de rupturas del orden constitucional del verdadero terrorismo globalizado².

¹ “La respuesta argentina frente al terrorismo”, Carlos Corach y Mario Baizán, FUPOMI Ediciones, 2002.

² Así, por ejemplo, el segundo párrafo del art. 41 quinqués del Código Penal actualmente vigente –pendiente de reforma- que, tras definir la “finalidad de terrorismo” como agravante de la pena de un delito cualquiera, aclara “Las agravantes previstas en este artículo no se aplicarán cuando el o los hechos de que se traten

Argentina condena al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones y considera que sus actos constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales y a la dignidad humana, a la consolidación de la democracia y del desarrollo económico y social de las naciones. Considera que el terrorismo debe combatirse en el marco del estado de derecho y del pleno respeto del derecho internacional, lo que exige una cooperación internacional orgánica y permanente, dentro del marco de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

De esta manera, para escapar a un manejo político de la lucha contra el terrorismo, Argentina se refugia en los organismos multilaterales universalmente reconocidos y en las convenciones universales sobre el tema.

En ese sentido, Argentina se rige por la Estrategia Global para la Lucha contra el Terrorismo de la AGNU y ha ratificado 14 de las 19 Convenciones universales sobre terrorismo, estando en proceso de ratificación o aprobación parlamentaria de las restantes. Reconoce los listados de individuos/entidades considerados como vinculados al terrorismo de los Comités de Sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU. No es un curso de acción aceptado proceder a la firma de acuerdos bilaterales de lucha contra el terrorismo, ni tampoco a reconocer listados nacionales de terceros países³. Tampoco cuenta con un mecanismo de designación nacional especial⁴.

Esta posición de política exterior y, sobre todo, este *modus operandi* de Argentina en la lucha contra el terrorismo se fue forjando en etapas.

Los primeros pasos en el escenario regional

Argentina cobró conciencia de las falencias en sus sistemas de seguridad luego de los atentados de 1992 y 1994; sobre todo, de la deuda con la seguridad regional, hemisférica y, en definitiva, global, que era necesario saldar con una acción internacional decidida.

tuvieren lugar en ocasión del ejercicio de derechos humanos y/o sociales o de cualquier otro derecho constitucional”, como si fuera necesario!

³ En el entendimiento de que “parcializan” la respuesta y acción global y pueden contener enfoques y modos de acción no refrendados universalmente. Sin embargo, se firman rutinariamente memoranda de entendimiento (MoUs) entre las agencias especializadas con competencia en la materia de Argentina y de “países amigos” sobre temas específicos y operativos (por lo general, de cooperación e intercambio de información).

⁴ Aunque sí con algo muy parecido (en el sentido de “listar” personas o entidades vinculadas al terrorismo o su financiación) pero con un mecanismo de designación conceptualmente diferente. Hablamos del Registro de Personas y Entidades Vinculadas al Terrorismo (RePET). Volveremos a este instituto más adelante.

La primera iniciativa argentina se dio en el seno del MERCOSUR, como era lógico; el organismo regional más cercano e “íntimo” del país. También tuvo una lógica operativa: evidencia de inteligencia indicaba que ambos atentados habían sido planificados, preparados, organizados y ejecutados a partir de la zona de la Triple Frontera, donde los grupos terroristas fundamentalistas habían encontrado las condiciones más propicias para su establecimiento y desarrollo⁵.

En noviembre de 1996 se convocó la primera reunión de ministros del Interior y Justicia de Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil con el objeto de estudiar la problemática de seguridad en la región. A pesar de las diferentes visiones existentes en los distintos países, se acordó una acción coordinada en la zona de la Triple Frontera. Esta iniciativa se plasmó en el Comando Tripartito, una organización tri nacional de seguridad regional con funciones de prevención, a través de la cual se fueron desarrollando procedimientos operativos y mecanismos de cooperación que no habían existido nunca, y que probablemente no existieran en ningún otro lugar del mundo. El carácter del Comando es netamente operativo, integrado por funcionarios especializados de seguridad, con la “cobertura política” de la Reunión de Ministros de Seguridad y Justicia del MERCOSUR⁶.

Del Escenario Regional al Hemisférico

Argentina asumió un importante liderazgo en la lucha contra el terrorismo en el ámbito hemisférico cuando llamó a la Segunda Conferencia Especializada en la Lucha contra el Terrorismo, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). La misma se desarrolló en noviembre de 1998 en la ciudad de Mar del Plata, y en ella se adoptó el Compromiso del mismo nombre. En ella se propició la creación de un organismo interamericano para combatir el terrorismo en el ámbito hemisférico, el cual dio origen al CICTE⁷

El Comité Interamericano de Lucha contra el Terrorismo (CICTE) es el organismo especializado de la OEA y fue creado en la Asamblea General de la organización reunida en la ciudad de Guatemala en julio de 1999. Fue creado como una red: “una coalición de estados nacionales americanos decididos a construir un nuevo tipo de organización capaz de dar las respuestas que el combate

⁵ A saber: escasa presencia estatal, fronteras altamente porosas, alto índice de informalidad, uso preferente de moneda en efectivo, actividades económicas que rozan lo delictivo (incluyendo el delito transnacional), abundancia de casas de juego, una población en gran parte afín o al menos donde agentes del fundamentalismo islámico pueden pasar fácilmente desapercibidos.

⁶ A través primero del Grupo de Trabajo Permanente sobre Terrorismo y Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo (GTE – GTP) creado en Montevideo, 28.09.2001, durante la III Reunión Extraordinaria de Ministros del Interior de MERCOSUR, y del Foro Especializado Terrorismo (FET) posteriormente, hasta hoy.

⁷ Corach y Baizán, op.cit., pg. 45 y ss.

contra el terrorismo requiere”⁸. Esta red permitiría a las partes compartir inteligencia en tiempo real y un sistema de respuestas conjuntas para prevenir, combatir y erradicar el terrorismo. Asimismo, incluye medidas diversas para controlar el flujo de fondos de las organizaciones terroristas en el continente⁹.

El Comité se reunió en Miami bajo la presidencia estadounidense en 1999, donde se reconoció el liderazgo argentino en la iniciativa. Sin embargo, no se había puesto aún en movimiento cuando ocurrió la tragedia del 9/11.

Esto convenció aún más a las administraciones americanas de que era necesario reforzar los mecanismos de cooperación y al mismo tiempo equipararse a la actividad del Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU.

En consecuencia se aprobó la Convención Interamericana contra el Terrorismo, en el marco del trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, órgano supremo de la Organización, y se celebró en Bridgetown, Barbados, el 3 de junio del 2002. Su texto original, así como los instrumentos de ratificación de la misma, se encuentran depositados en la Secretaría General¹⁰. Al presente, 33 países han firmado y 21 ratificado; la Convención entró en vigencia en 2003 con el depósito del sexto instrumento de ratificación.

En línea con los criterios de la ONU, la Convención elude el difícil problema de la definición del acto de terrorismo y su tipificación; en cambio acude a las Convenciones universales aprobadas hasta ese momento, citándolas expresamente en su art. 2^o¹¹. En la actualidad son 19 convenciones

⁸ Corach y Baizán, op. Cit., pg. 47.

⁹ Los mecanismos propuestos son el “Directorio de competencias para la Prevención, Combate y Eliminación del Terrorismo”, y la “Base de Datos Interamericana sobre Cuestiones de Terrorismo”. Ambos se encuentran en proceso de implementación, especialmente después de un nuevo ímpetu dado por las dos Conferencias Ministeriales Hemisféricas de Lucha contra el Terrorismo, Washington 2018 y Buenos Aires 2019, de las que hablaremos más adelante.

¹⁰ “La Convención Interamericana contra el Terrorismo: algunas consideraciones para su implementación en las legislaciones internas de los Países”, Dante M. Negro, Agenda Internacional Año X, N. 0 19, 2003.

¹¹ Estas son: a. Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970; b. Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971; c. Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973; La Convención Interamericana contra el Terrorismo ... d. Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979; e. Convenio sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, firmado en Viena el 3 de marzo de 1980; f. Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Prestan Servicios a la Aviación Civil Internacional, complementario del

universales¹²; durante su reciente presidencia del CICTE¹³, Argentina no solamente realizó gestiones a fin de promover la ratificación de las convenciones por los países del Hemisferio que aún no lo hubieran hecho respecto de alguna, sino que promovió el llamado a la Reunión de Consulta de las Partes del art. 18 (que nunca se realizó) con varios temas de agenda propuestos, entre ellos el *aggiornamento* del art. 2º¹⁴. El llamado fue pasado a la sesión correspondiente de la Asamblea General de la OEA, sin que al momento de escribir estas líneas se hubiera materializado.

En general, la actividad desarrollada por la reciente presidencia argentina fue una de revalorización del CICTE y de lograr la convergencia del mismo con el mecanismo ad hoc que describiremos a continuación.

Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988; g. Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, hecho en Roma el 1º de marzo de 1988; h. Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988; i. Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 5 de diciembre de 1997; y j. Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999. Por el contrario, se excluyeron expresamente: el «Convenio sobre las Infracciones y Ciertos otros Actos cometidos a Bordo de Aeronaves», firmada en Tokio el 14 de setiembre de 1963; el «Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección», firmado en Montreal el 1 de marzo de 1991; y la «Convención de la OEA para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando estos tengan Trascendencia Internacional», firmada en Washington D.C. el 2 de febrero de 1971.

¹² Las “convenciones faltantes” son: Protocolo de 2005 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, Londres (Entrada en vigor: 28 de julio de 2010); Protocolo de 2005 del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, Londres (Entrada en vigor: 28 de julio de 2010; no firmado por Argentina); Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, Nueva York, 2005 (Entrada en vigor: 7 de julio de 2007); Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, Beijing, 2010 (Nuevo Convenio de Aviación Civil –en proceso de ratificación por Argentina); Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, Montreal, 4 de abril de 2014 y su Protocolo complementario (este último en proceso de ratificación por Argentina); Enmiendas a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, Viena, 2005 (ratificado por Argentina, aún no entró en vigor); Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, 1988 -relativo a las actividades terroristas realizadas en plataformas fijas frente a las costas (Entrada en vigor: 1 de marzo de 1992); Protocolo de 2005 del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, Londres (Entrada en vigor: 28 de julio de 2010 – no firmado por Argentina); Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, Nueva York, 2005 (Entrada en vigor: 7 de julio de 2007); Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, Montreal, 4 de abril de 2014 (no firmado por Argentina)

¹³ Mayo 2018 a mayo de 2019.

¹⁴ Otro tema de radical importancia es la creación de un mecanismo de designación y listado hemisférico de personas y entidades vinculadas al terrorismo.

Las Conferencias Ministeriales Hemisféricas de Lucha contra el Terrorismo

PRIMERA CONFERENCIA, WASHINGTON, 11.12.2018

En la segunda mitad de 2018, y en el marco de sus esfuerzos por aislar al grupo “terrorista”¹⁵ Hezbollah¹⁶, los EEUU convocaron a una Reunión Ministerial de Lucha contra el Terrorismo a desarrollarse en Washington DC en diciembre de ese año¹⁷.

A dicha conferencia se invitaron países con experiencia en situaciones de terrorismo y que se estimaban “like minded”: Panamá, Colombia, Perú, Argentina, Brasil, Honduras, Paraguay, Chile, Jamaica, Trinidad y Tobago, y las Bahamas.

Durante la misma, se expresó preocupación respecto de las actividades de grupos “terroristas” en el Hemisferio Occidental, y de la existencia de “redes de Hezbollah” activas en el mismo. Asimismo, se reconoció la potencialidad de zonas del hemisferio para actividades de financiamiento de estas entidades¹⁸. Cabe destacar que el interés por las fuentes de financiamiento de Hezbollah aumentó en la administración de EEUU a raíz de las sanciones económicas impuestas a Irán, las cuales han tenido fuerte efecto en su economía y, por consiguiente, han hecho disminuir su apoyo financiero a la organización, la cual se ha vuelto más dependiente de otras fuentes de financiamiento¹⁹.

En su concepto, la Conferencia buscaba reconocer que la cooperación internacional es crítica en la lucha contra el terrorismo, cuyas organizaciones buscan explotar los huecos en las capacidades nacionales y regionales, especialmente en “zonas grises” donde la presencia estatal es escasa, aprovechando la eventual poca coordinación entre las diferentes jurisdicciones nacionales. Tenía

¹⁵ En sentido amplio; ya aclararemos los alcances del término.

¹⁶ Y a quien se indica como su principal apoyo y financiador, la República Islámica de Irán. La política de aislamiento y confrontación de EEUU contra Irán, en particular respecto de su programa nuclear, que ha probablemente desembocado en una nueva “tanker war” en pleno desarrollo, es un hecho de política internacional de desenlace todavía abierto al momento de escribir estas líneas

¹⁷ Entre esos esfuerzos podemos contar la Conferencia de Varsovia, “Ministerial Conference to Promote a Future of Peace and Security in the Middle East”, Varsovia, Polonia, el 13 y 14 de febrero, 2019; la reunión del “Law Enforcement Coordination Group” (LECG) –reunión de agencias especializadas y de INTERPOL cuyo foco es Hezbollah- en Buenos Aires, 11 y 12 de junio, 2019.

¹⁸ Un fenómeno que se está reconociendo al presente es la íntima y “conveniente” relación entre el delito transnacional (DOT, al presente contenido en la Convención de Palermo de diciembre de 2000) y el terrorismo y su financiación. En efecto, las cadenas logísticas y de lavado de dinero son idénticas en el financiamiento del terrorismo y en otros delitos transnacionales más “mundanos” tales como el narcotráfico, el tráfico de armas, personas, antigüedades, especies protegidas, etc., incluyendo el contrabando más básico. La misma operatoria puede ser fácilmente “reconvertida” al tráfico de cualquiera de estas mercancías y sus beneficios aplicados al financiamiento del terrorismo con idéntica facilidad.

¹⁹ Véase por ejemplo, el artículo del Washington Post “Las sanciones contra Iran golpean fuerte al Hezbollah” https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/trumps-sanctions-on-iran-are-hitting-hezbollah-hard/2019/05/18/970bc656-5d48-11e9-98d4-844088d135f2_story.html

como fin detectar las áreas en las cuales era necesario incrementar la cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral.

La Conferencia produjo un documento llamado “Comunicado Conjunto”, en el que se hace un llamamiento al cumplimiento de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre el tema; afirma el peligro a la paz y seguridad internacionales representado por las organizaciones terroristas ISIS y Al –Qaeda y la preocupación por la existencia de “redes activas de Hezbollah”. Al mismo tiempo, llama la atención sobre la naturaleza fluida y cambiante del fenómeno del terrorismo y sobre el financiamiento del mismo. Reafirma la necesidad de reforzar la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo.

Este documento no fue propiamente negociado, sino circulado entre las delegaciones participantes. Si bien se cuidó muy bien de “designar” como “terroristas” solamente a las organizaciones que lo habían sido por el Consejo de Seguridad de la ONU –ISIS y Al-Qaeda; deliberadamente se omitió al Talibán por su nula presencia en el Hemisferio-, algunos países eran reacios a nombrar explícitamente a Hezbollah, el cual no está designado por el CSNU²⁰. Esto motivó que algunos de los países presentes cambiaran su estatus de “participante” a “observador”, declinando suscribir el documento.

Como broche de oro, el Comunicado recogía la oferta de Argentina de convocar una segunda conferencia como seguimiento.

SEGUNDA CONFERENCIA, BUENOS AIRES, 18-19.07.2019

a) Preparación

En cumplimiento del compromiso asumido en Washington, Argentina convocó a la Segunda Conferencia Ministerial Hemisférica de Lucha contra el Terrorismo, a celebrarse en Buenos Aires en la primera mitad de 2019. A este compromiso correspondió la administración de EEUU con el suyo propio de concurrir al mayor nivel posible²¹. Desde un primer momento la intención era que su

²⁰ Al presente, EEUU tiene a Hezbollah incluido en los listados de “Foreign Terrorist Organization and Specially Designated Terrorist” (FTO), de la Oficina del Coordinador para Contraterrorismo (S/CT) del Departamento de Estado. Otros Estados han seguido el ejemplo (Francia, Canada, Holanda, Israel), mientras que otros han hecho la distinción entre el “brazo político” y el “brazo armado” de la organización (UK, UE, Nueva Zelandia y Australia) Argentina ha seguido un camino diferente, como veremos enseguida.

²¹ Ambos ratificados en la reunión de Varsovia. Pero siempre se interponen problemas de agenda! Un evento sobre libertad religiosa en Washington hizo que el Secretario de Estado de EEUU, Mike Pompeo, no pudiera estar presente durante la apertura del evento, el día 18, por lo que es segmento de alto nivel –y la

celebración coincidiese con la conmemoración del atentado a la AMIA, en su 25° aniversario; y de incluir, en la medida de lo posible y estando todas las partes involucradas de acuerdo, un evento en las instalaciones de la Mutual.

La convocatoria, asimismo, fue deliberadamente más abierta. Se coincidió en que no tenía sentido hablar de terrorismo y delito transnacional sin convocar a los países limítrofes; esto motivó un cuidadoso ajuste del enfoque de la Conferencia a fin de acomodar distintos puntos de vista sobre la problemática a tratar²². De la misma manera, se propició una temática más abierta y “regional”, que, sin perder el foco en el terrorismo globalizado, permitiese incluir problemas que afectasen a Estados de la región aunque sin tener esa proyección²³. También era necesario considerar las diferentes actitudes de los países frente al problema de la situación por la que atravesaba Venezuela²⁴. A su vez, todos los países convocados tuvieron en claro que el interés primordial de Argentina era obtener y mostrar un fuerte apoyo solidario del Hemisferio en su reclamo de justicia y esclarecimiento del atentado a la AMIA²⁵. A fin de mantener la tradicional preferencia argentina por la “multilateralidad orgánica”, que caracteriza la posición argentina de política exterior, se invitó también a la secretaría del CICTE.

Por otra parte, la reunión se planeó como un evento de dos días con un segmento técnico en el cual se realizarían paneles con exposiciones a cargo de funcionarios de las agencias de los distintos países con competencia directa en la temática durante el primero²⁶; y un segmento de Alto Nivel en el que se visitaría la sede de la AMIA y se aprobaría lo actuado durante el día anterior junto con la Declaración Conjunta que sería el producto del evento, durante el segundo. Este esquema le daría

conmemoración del atentado- tuvieron que ser reprogramados al día siguiente, 19, es decir, un día después del aniversario del hecho que se conmemoraba! Finalmente, el evento transcurrió con la mayor fluidez.

²² En especial Brasil es muy sensible a la estigmatización de la Triple Frontera y también de la comunidad sirio-libanesa; Argentina comparte esas preocupaciones.

²³ La invitación a Colombia y Perú traía consigo la posibilidad cierta de que se mostrasen interesados en incorporar la problemática de las FARC y de Sendero Luminoso, lo cual por supuesto ocurrió.

²⁴ Argentina, Brasil y Colombia pertenecen al Grupo Lima, mientras que Uruguay y México abogan por el Mecanismo de Montevideo.

²⁵ A fin de poner este hecho atroz en su justa perspectiva, baste decir que se perdieron más vidas de argentinos en este atentado que en cualquier día de combate terrestre de la Guerra de Malvinas.

²⁶ Se realizaron cuatro paneles presididos por una alta autoridad de la agencia nacional con competencia en el tema: "Escenario Regional: amenazas del terrorismo en el continente americano", presidido por AFI; "Cooperación Hemisférica contra el Financiamiento del Terrorismo", presidido por UIF; "Seguridad Regional e Implementación de la Ley", presidido por Ministerio de Seguridad; y "Modelos de Abordaje Penal de Terrorismo y su Financiación en el Continente Americano", presidido por Ministerio de Justicia.

mayor contenido y justificaría el rol de “seguimiento” de la Segunda Conferencia respecto de la primera. Durante una reunión técnica preparatoria realizada en Chile, 29.04, se repasaron los aspectos temáticos y se introdujeron algunas iniciativas que luego fueron adoptadas durante la Conferencia.

El borrador del documento que sería el producto final de la conferencia fue cuidadosamente preparado con la participación de todas las agencias argentinas involucradas, poniendo especial atención en tomar en cuenta las perspectivas, enfoques y necesidades políticas²⁷ de todos los países convocados, a los que se circuló el mismo y cuyas sugerencias fueron incorporadas y compatibilizadas en la medida de lo posible.

b) Resultados

i) La Declaración de Buenos Aires de Lucha contra el Terrorismo

La Declaración fue negociada en una mesa separada en forma paralela a los paneles técnicos. El delicado equilibrio entre los intereses y visiones de los países participantes, y, en particular, la subordinación al Consejo de Seguridad (reflejada en la reafirmación de las obligaciones emanadas en las distintas resoluciones del mismo), se mantuvieron. Se estructuraron “tres niveles” de organizaciones vinculadas al terrorismo: aquellas que unánimemente son reconocidas como tales (las de los Comités de Sanciones del CSNU, ISIS y Al-Qaeda); aquellas vinculadas al terrorismo globalizado con redes activas en partes del Hemisferio, pero que no se encuentran listados en los Comités²⁸ (como Hezbollah); y aquellas con una incidencia y actividad netamente local (se nombraron como ejemplos a las FARC y a Sendero Luminoso²⁹). Se tomó nota de la permanente evolución de la amenaza terrorista y del uso que le da a las nuevas tecnologías de comunicación, tanto para el reclutamiento como para la difusión de sus acciones y la apología de las mismas³⁰, y del extremismo violento; como también la amenaza al orden democrático que supone y el aprovechamiento que realiza de las situaciones de fragilidad o inestabilidad institucional en la región. Se reconoció la relación entre el delito transnacional y el terrorismo. Se enfatizó la necesidad de cooperación en todos los campos de la lucha contra el terrorismo, especialmente su financiación,

²⁷ En especial, se puso cuidado en evitar el uso “amplio” del mote de “terrorista”, circunscribiéndolo técnicamente, es decir, aplicándolo sólo a aquellas organizaciones declaradas como tales por el Consejo de Seguridad –esto es, ISIS y Al-Qaeda-, y se hizo especial énfasis en evitar la “estigmatización” de una región o de una comunidad en particular, sin por ello perder el foco en el tema principal de la Conferencia

²⁸ Y por lo tanto no están universalmente reconocidas como “terroristas”

²⁹ A las que se consideró como organizaciones delictivas transnacionales particularmente violentas.

³⁰ En un guiño a la llamada “Iniciativa de Christchurch”, de Francia y Nueva Zelanda

vinculada al lavado de dinero. A este respecto, se recogió una iniciativa de Chile apoyada por EEUU, de crear, en el ámbito del CICTE, una Red de Puntos de Contacto nacionales para el intercambio de información en tiempo real. Finalmente, Argentina obtuvo un firme respaldo hemisférico a su pedido de justicia en relación a los perpetradores del atentado contra la AMIA. Esto le dio al documento un contenido programático que supera al de una simple declaración política³¹.

ii) El evento de conmemoración del atentado contra AMIA

Este evento manifestó firmemente el apoyo del Hemisferio a la Argentina en su demanda de justicia y en su pedido colaboración judicial internacional para que todos los acusados por este atentado y por el perpetrado en 1992 en la Embajada de Israel en Buenos Aires se presenten en la justicia argentina. La presencia de siete países representados por cancilleres y ministros, incluyendo el Secretario de Estado de los EEUU, y otros once países representados por altos funcionarios, en la sede de la AMIA, fueron una muestra visible a este respecto.

iii) El Mecanismo de Seguridad Regional

Casi como un producto paralelo, los Cancilleres de Argentina y Paraguay, el Secretario de Estado de EEUU, y el vicedecano de Brasil anunciaron la creación de un Mecanismo conjunto de seguridad regional que permitirá la coordinación política y diplomática de las iniciativas de colaboración de los tres países vecinos en sus fronteras comunes, con la cooperación de los EEUU³². El mecanismo está abierto a la inclusión de otros países con fronteras comunes y problemáticas similares³³.

³¹ Es muy significativo que la Declaración no se cierre con una invitación, intención o compromiso de organizar una tercera reunión (a la manera del Comunicado Conjunto de Washington) Esto se debe al compromiso asumido por los participantes, y especialmente por Argentina (que venía de ejercer la presidencia) de canalizar toda nueva iniciativa a través del CICTE. Sin embargo, alguno de los participantes (Colombia, que enfrenta un “resurgimiento” de la FARC y padece la inestabilidad por la situación en Venezuela muy directamente) ha valorado muy positivamente el formato del evento y manifestado su intención de emularlo.

³² Este instituto abreva en el llamado “Mecanismo 3+1”, que estuvo activo entre 2000 y 2008, con los mismos integrantes pero focalizado en la Triple Frontera.

iv) El RePET

El Ministerio de Justicia y la UIF anunciaron la activación de un Registro de Personas y Entidades Terroristas (REPET), creado por Decreto 489/19, que funcionará en la Dirección Nacional del Registro de Reincidencia, dependiente de Presidencia de la Nación. En el mismo, en adición a aquellas personas listadas por los Comités de Sanciones del CSNU, se incorporan aquellas sobre las que ha recaído resolución de autoridad judicial argentina vinculándolas con un delito de terrorismo del Código Penal Argentino³⁴, y aquellas sobre las que se ha ordenado una medida administrativa de congelamiento de activos por parte de la Unidad de Información Financiera (UIF) por financiamiento del terrorismo, con comunicación al juez competente³⁵. También se anunció la inclusión de Hezbollah en el listado, a pedido de la UIF y en razón del congelamiento de bienes dispuesto sobre la organización³⁶.

CONCLUSIONES

Como acción de política exterior, la Conferencia fue exitosa tanto desde el punto de vista del mero ejercicio diplomático como del contenido doctrinario y programático de la misma. En efecto, constituyó una reunión multilateral del más alto nivel, por iniciativa de Argentina fuera del

³³ Estamos pensando fundamentalmente en Bolivia y Chile, en vistas al desarrollo del llamado “Corredor Bioceánico” y a la incipiente reproducción de muchos aspectos de la situación en la Triple Frontera en el puerto chileno de Iquique.

³⁴ Las resoluciones judiciales argentina deben estar referidas a un delito del Código Penal con la finalidad del 41 quinquies (“aterrorizar a la población u obligar a las autoridades públicas nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo”, lo cual conlleva un incremento del mínimo y del máximo de pena del doble) Las resoluciones que ameritan la incorporación en el Registro son: citación como imputado, detención, indagatoria, procesamiento, prisión preventiva, rebeldía, elevación a juicio o sentencia condenatoria. La UIF, por su parte, comunicará al Registro las medidas de congelamiento administrativo de activos al mismo tiempo que lo hace al Juez competente. Esto incluye aquellas medidas dispuestas como consecuencia de sus propias investigaciones como también, aunque no está explicitado en el decreto de creación, aquellas solicitadas por UIFs extranjeras en el marco de la cooperación dentro del GAFI o del Grupo Egmont. Como se ve, no constituye un auténtico “mecanismo de designación” (no hay un acto administrativo “de designación”, sino meramente la notificación al Registro de un acto administrativo o resolución judicial ya tomada). Tampoco acarrea “sanciones” per se, sino que se notifican las dispuestas en esos actos.

³⁵ La UIF puede dictar esta medida como producto de sus propias investigaciones o bien como colaboración ante el pedido de una UIF extranjera. Esta colaboración es institucional y se da en el marco del GAFI/FATF o del llamado Grupo Egmont.

³⁶ En agosto, Paraguay siguió el ejemplo por medio de un Decreto Presidencial, designando como “grupos terroristas globales” a Hezbollah y Hamas (junto con ISIS y Al –Qaeda), disponiendo medidas para impedir sus actividades de lavado de dinero y financiamiento. Este acto constituye una “designación” en un sentido más directo que en el caso argentino, en el que se dispuso el congelamiento de activos por una resolución de la UIF.

“mainstream” de las conferencias de su tipo³⁷, en la que se negoció y adoptó un documento sustantivo que refleja las preocupaciones y puntos de vista de prácticamente todas las delegaciones intervinientes. Al mismo tiempo, se desarrollaron paneles técnicos en los que representantes de varios de los países participantes expusieron sus puntos de vista y compartieron sus prácticas sobre la problemática. En el marco de la misma, se propusieron y tuvieron principio de ejecución iniciativas prácticas y se hicieron anuncios de importancia. Finalmente, se mostró un liderazgo por parte de Argentina y una firme voluntad política de los países del Hemisferio para enfrentar el problema del terrorismo globalizado, desde una posición de franca cooperación y colaboración.

³⁷ Es decir, fuera del marco preestablecido de un mecanismo institucionalizado en el que se realizan reuniones periódicas, como el G-20, por ejemplo.